Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2016)

Memorie van toelichting

Inhoudsopgave

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Het pakket Belastingplan bestaat dit jaar uit verschillende wetsvoorstellen. In het wetsvoorstel Belastingplan 2016 zijn maatregelen opgenomen die per 1 januari 2016 budgettair effect hebben, waaronder een aantal maatregelen die positief bijdragen aan de werkgelegenheid zoals deze voortvloeien uit de gesprekken die in het kader van het vijfmiljardpakket zijn gevoerd. Tevens zijn maatregelen opgenomen die leiden tot een vereenvoudiging van de uitvoering voor de Belastingdienst. Daarnaast is in het wetsvoorstel Belastingplan 2016 een herziening van box 3 opgenomen. Het pakket Belastingplan bevat dit jaar ook vier andere wetsvoorstellen, te weten het wetsvoorstel Wet implementatie wijzigingen Moeder-dochterrichtlijn 2015, het wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen 2016 (wetsvoorstel OFM 2016), het wetsvoorstel Wet tegemoetkomingen loondomein (wetsvoorstel Wtl) en het wetsvoorstel Wet vrijstelling uitkeringen Artikel 2-Fonds. Zoals gebruikelijk vormt een implementatie van een Europese richtlijn een separaat wetsvoorstel. Daarnaast is er, in tegenstelling tot vorig jaar maar in overeenstemming met daaraan voorafgaande jaren, voor gekozen om een wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen op te nemen. Hierin zijn maatregelen opgenomen ten behoeve van het noodzakelijke onderhoud en andere maatregelen die meer technisch van aard zijn en die geen budgettaire gevolgen hebben. Vanwege het aantal en de omvang van de maatregelen lijkt het voor de hand liggend om deze onder te brengen in een separaat wetsvoorstel in plaats van hen deel uit te laten maken van het wetsvoorstel Belastingplan 2016. De Wet tegemoetkoming loondomein (Wtl) is een nieuw te introduceren wet waarvan de Staatssecretaris van Financiën de eerste ondertekenaar is en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de tweede ondertekenaar. De Wtl is een kaderwet voor tegemoetkomingen in het loondomein en leidt tot een nieuw instrument waardoor bijvoorbeeld de huidige premiekortingen grotendeels worden vervangen door een andere vorm van tegemoetkomingen. In de Wtl worden tegelijkertijd het lage-inkomensvoordeel (LIV) en de loonkostenvoordelen voor specifieke groepen (LKV's) opgenomen. Daarnaast is in het pakket Belastingplan 2016 een wetsvoorstel opgenomen ten aanzien van zogenaamde "Artikel 2 Fonds-uitkeringen" met betrekking tot uitkeringen aan Joodse slachtoffers van vervolging ten tijde van de Tweede Wereldoorlog.

Het onderhavige wetsvoorstel en het wetsvoorstel OFM 2016 zijn aan te merken als inhoudelijke verzamelwetsvoorstellen. Beide wetsvoorstellen voldoen aan de criteria in de Notitie Verzamelwetgeving.[1] Bij het onderhavige wetsvoorstel is sprake van budgettaire samenhang. De opbrengst van bepaalde maatregelen wordt gebruikt als dekking voor andere maatregelen. Bij het wetsvoorstel OFM 2016 is sprake van uitvoeringstechnische samenhang, waarbij voor de doelgroep of de Belastingdienst – voor zover mogelijk – gelijktijdige invoering op 1 januari 2016 gewenst is. De onderdelen zijn niet van een omvang of complexiteit dat een afzonderlijk wetsvoorstel gerechtvaardigd zou zijn.

[1] Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 20 juli 2011, Kamerstukken I 2010/11, 32 500 VI, M.

2. Opzet algemeen deel

De paragrafen in het algemeen deel van deze memorie zijn op onderwerp gerangschikt. Allereerst worden in paragraaf 3 tot en met 7 de maatregelen toegelicht die voortvloeien uit de gesprekken omtrent de belastingherziening, waarvoor verwezen wordt naar de brief van 19 juni 2015, en de augustusbesluitvorming. In paragraaf 8 wordt ingegaan op de overige maatregelen onder andere als gevolg van gewezen jurisprudentie of maatregelen ter reparatie van onbedoelde effecten. Voor een (nadere) toelichting op de afzonderlijke maatregelen wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij dit wetsvoorstel. Aan het slot van het algemeen deel van deze memorie wordt in een aantal paragrafen achtereenvolgens ingegaan op de budgettaire effecten, de EU-aspecten, de gevolgen voor de uitvoeringskosten van de Belastingdienst – waarbij ook zal worden ingegaan op de uitvoeringstoets nieuwe stijl – en de gevolgen voor bedrijfsleven en burger van dit wetsvoorstel.

3. Inkomensbeleid

De besluitvorming in augustus van dit jaar heeft geleid tot de volgende fiscale maatregelen op het vlak van inkomensbeleid: een verlaging van het tarief in de tweede en derde schijf en het verlengen van de derde schijf van de loon- en inkomstenbelasting, een steilere en tevens volledige afbouw van de algemene heffingskorting, een verhoging van de arbeidskorting in combinatie met een vroeger startpunt van de afbouw, een verhoging van de inkomensafhankelijke combinatiekorting en een verhoging van de ouderenkorting. Deze maatregelen worden hierna toegelicht.

Verlaging tweede en derde schijf en verlenging derde schijf

Het tarief van de tweede en derde schijf van de loon- en inkomstenbelasting bedraagt in 2015 42%.[2] Met ingang van 1 januari 2016 wordt het tarief in beide schijven verlaagd met 1,85%-punt naar 40,15%. De schijven van de inkomstenbelasting worden geïndexeerd en vervolgens wordt de derde schijf verlengd met € 8548, waardoor de vierde schijf van de inkomstenbelasting in 2016 begint bij een belastbaar inkomen uit werk en woning van meer dan € 66.421 (in 2015: € 57.585). Van deze verlenging is € 8000 het gevolg van de besluitvorming van dit jaar. De overige € 548 volgt uit de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II. Voor de verlaging van het tarief in de tweede en derde schijf heeft het kabinet € 2,6 miljard gereserveerd en voor het verlengen van de derde schijf € 0,8 miljard.

In het Belastingplan 2014 is nog een verhoging van het tarief van de eerste schijf voorzien per 1 januari 2016 met 0,06%-punt. Verder wordt in dit wetsvoorstel het tarief van de eerste schijf verlaagd met 0,01%-punt. Beide maatregelen samen zorgen ervoor dat het tarief in de eerste schijf per 1 januari 2016 uitkomt op 36,55%[3].

Steilere en volledige afbouw algemene heffingskorting

Het afbouwpercentage van de algemene heffingskorting wordt per 2016 verhoogd met 2,476%-punt, waarvan 1%-punt verhoging volgt uit het Belastingplan 2015. In 2016 komt het afbouwpercentage daarmee op 4,796%. In 2015 wordt de algemene heffingskorting niet verder

---

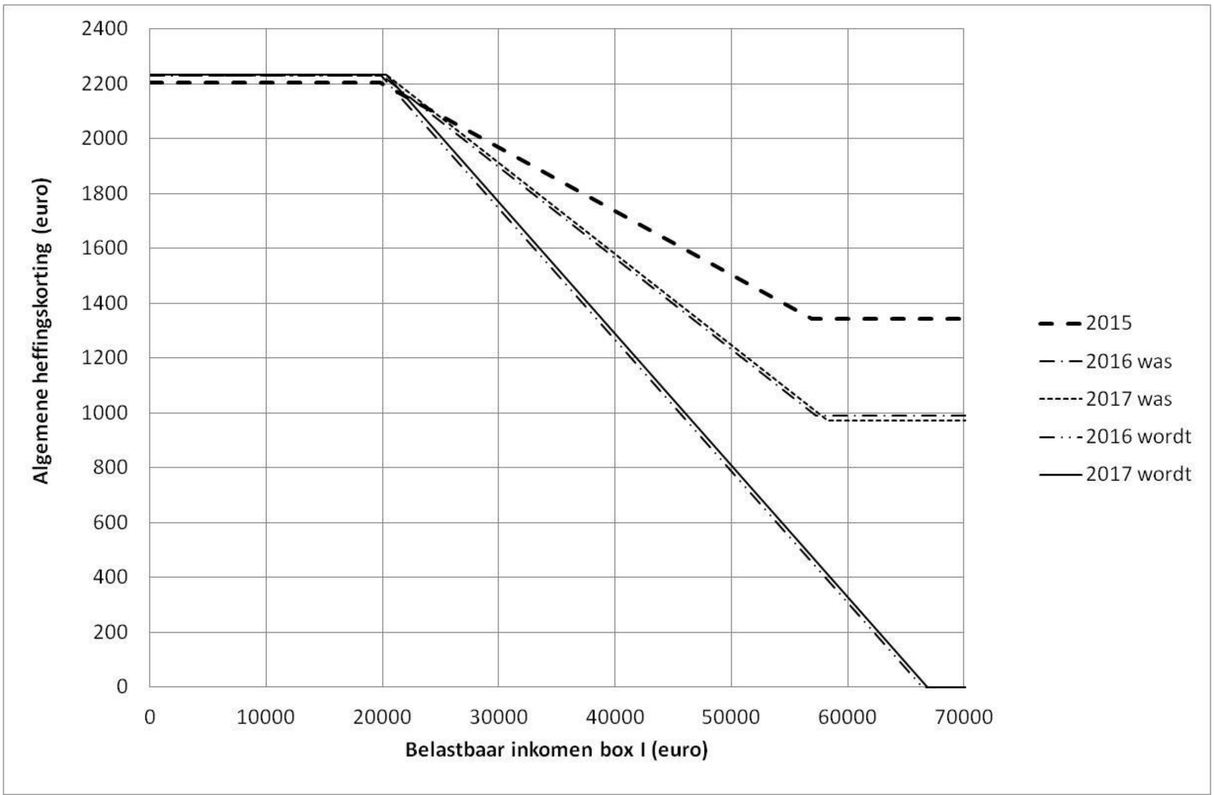
[2] Bij het tarief van de tweede schijf van de loon- en inkomstenbelasting gaat het om het gecombineerde tarief van belasting en premie voor de volksverzekeringen.

[3] Voor belastingplichtigen die de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt geldt – eveneens rekening houdend met de premie voor de volksverzekeringen - een percentage van 18,65.

afgebouwd dan tot € 1342. Zonder verdere aanpassingen in het Belastingplan 2016, zou de algemene heffingskorting in 2016 op grond van het Belastingplan 2015, na indexatie, afgebouwd worden tot € 991. De aanpassingen in dit wetsvoorstel leiden er echter toe dat deze korting volledig wordt afgebouwd. In 2015 loopt het afbouwtraject van circa € 20.000 tot circa € 57.000. In 2016 loopt het afbouwtraject van circa € 20.000 tot circa € 66.000. Verder wordt in dit wetsvoorstel geregeld dat het startpunt van de afbouw van de algemene heffingskorting structureel wordt gekoppeld aan het eindpunt van de eerste schijf van de inkomstenbelasting. Daarnaast wordt het eindpunt van die afbouw structureel gekoppeld aan het eindpunt van de derde schijf. De aanpassingen in de algemene heffingskorting in dit wetsvoorstel leveren € 2,1 miljard op. Deze opbrengst dient als gedeeltelijke dekking van de andere maatregelen die in het kader van het inkomensbeleid voor het jaar 2016 genomen worden.

In de hierna opgenomen grafiek is het verloop van de algemene heffingskorting in de jaren 2015 tot en met 2017 weergegeven[4], waarbij rekening is gehouden met de verwachte inflatiecorrectie voor de komende jaren.

Grafiek 1: Verloop algemene heffingskorting in 2015 t/m 2017



In de hierna opgenomen tabel is zichtbaar hoe hoog de algemene heffingskorting is bij een bepaald inkomen in de jaren 2015 tot en met 2017, voor en na de wijzigingen in de afbouw overeenkomstig dit wetsvoorstel en wederom rekening houdend met de verwachte inflatiecorrectie.

[4] Het gaat hierbij om de algemene heffingskorting voor belastingplichtigen tot de AOW-gerechtigde leeftijd.

Tabel 1: Hoogte algemene heffingskorting bij een bepaald inkomen in 2015 t/m 2017 in €.

Inkomen	2015	2016		2017	
	is	was	wordt	was	wordt
10.000	2203	2230	2230	2233	2233
20.000	2199	2230	2226	2233	2233
30.000	1967	1898	1747	1911	1768
40.000	1735	1566	1267	1579	1288
50.000	1503	1234	788	1247	809
60.000	1341	991	308	971	329
70.000	1341	991	0	971	0

Verhoging arbeidskorting

Op grond van het Belastingplan 2014 wordt de maximale arbeidskorting per 2016 met € 233 verhoogd en wordt de arbeidskorting volledig afgebouwd voor hogere inkomens. Het Belastingplan 2015 verlaagt het startpunt van de afbouw van de arbeidskorting per 2016 met € 500. Op grond van de besluitvorming van dit jaar wordt het maximumbedrag van de arbeidskorting, nadat dit bedrag geïndexeerd is, met € 638 extra verhoogd. Het startpunt van de afbouw met 4% van het arbeidsinkomen wordt, nadat dit startpunt geïndexeerd is, met € 638/4% = € 15.950 verlaagd. Ten opzichte van de eerdere maatregelen voor 2016 profiteren arbeidsinkomens tussen circa € 9000 en circa € 50.000 van een hogere arbeidskorting van maximaal € 638. Voor andere arbeidsinkomens heeft de besluitvorming van dit jaar geen effect op de hoogte van de arbeidskorting, maar zij profiteren wel van de verhoging van de arbeidskorting zoals bepaald in het Belastingplan 2014. Voor de aanpassingen in de arbeidskorting in dit wetsvoorstel heeft het kabinet € 2,6 miljard gereserveerd.

In de hierna opgenomen tabel is zichtbaar wat het startpunt en het eindpunt van de afbouw van de arbeidskorting is in de jaren 2015 tot en met 2017, voor en na de wijzigingen die in dit wetsvoorstel opgenomen zijn, rekening houdend met de verwachte inflatiecorrectie.

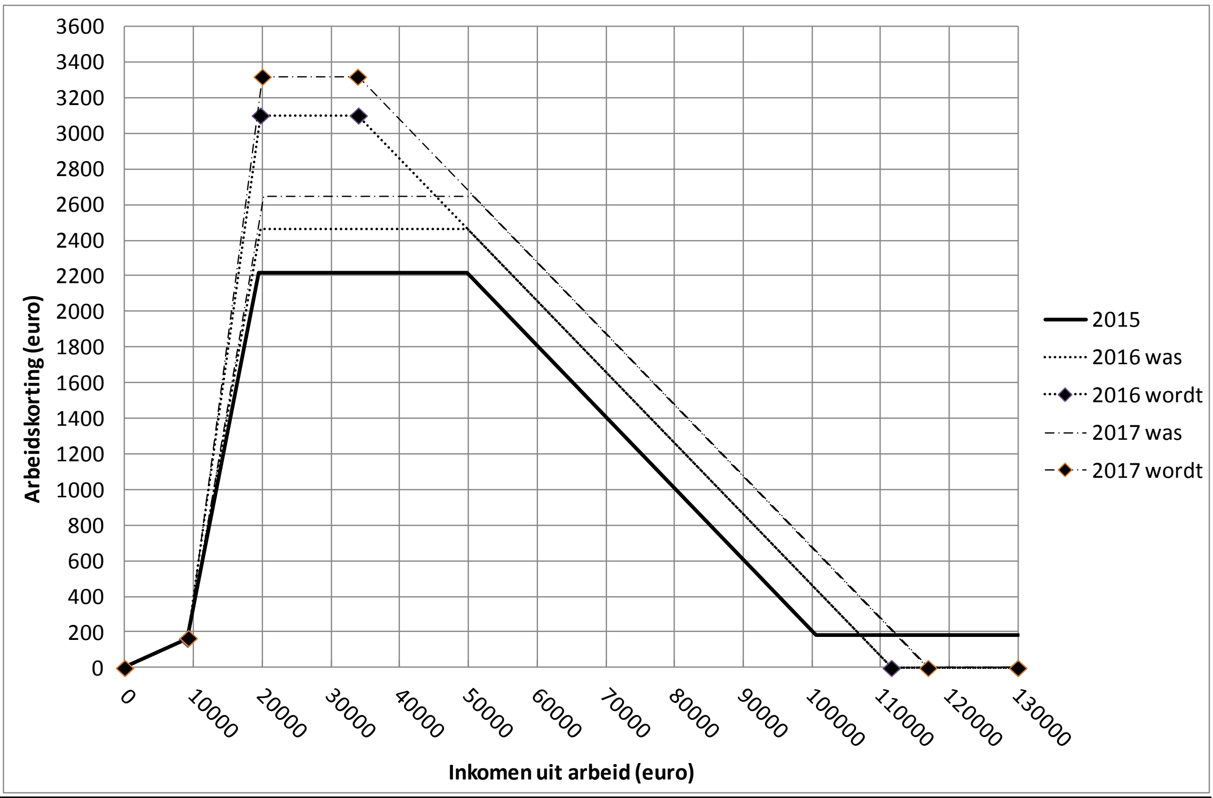
Tabel 2: Hoogte afbouwgrens arbeidskorting 2015 t/m 2017 in €.

	2015	2016		2017	
	is	was	wordt	was	wordt
Startpunt afbouw	49.700	50.000	34.000	50.600	33.900
Eindpunt afbouwtraject	100.700	111.600	111.600	116.800	116.900
Mutatie startpunt afbouw		-16.000		-16.700	

In de hierna opgenomen grafiek is het verloop van de arbeidskorting in de jaren 2015 tot en met 2017 weergegeven[5], waarbij wederom rekening is gehouden met de verwachte inflatiecorrectie en de verwachte stijging van het wettelijke minimumloon. Per jaar is zichtbaar hoe hoog de arbeidskorting was en wordt bij een bepaald inkomen. Zichtbaar is dat ten opzichte van 2015 de arbeidskorting hoger wordt voor belastingplichtigen met een arbeidsinkomen tussen circa € 9000 en circa € 107.000 (in 2016).

[5] Het gaat hierbij om de arbeidskorting voor belastingplichtigen tot de AOW-gerechtigde leeftijd.

Grafiek 2: Verloop arbeidskorting in 2015 t/m 2017



In de hierna opgenomen tabel is zichtbaar hoe hoog de arbeidskorting bij een bepaald inkomen is in de jaren 2015 tot en met 2017, voor en na de wijziging van maximale arbeidskorting en de afbouwgrens overeenkomstig dit wetsvoorstel en wederom rekening houdend met de verwachte inflatiecorrectie en de verwachte stijging van het wettelijke minimumloon.

Tabel 3: Hoogte arbeidskorting bij een bepaald arbeidsinkomen in 2015 t/m 2017 in €.

Inkomen	2015	2016		2017	
	is	was	wordt	Was	wordt
10.000	100	349	400	325	381
20.000	2220	2465	3103	2619	3312
40.000	2220	2465	2864	2647	3077
60.000	1811	2064	2064	2273	2277
80.000	1011	1264	1264	1473	1477
90.000	611	864	864	1073	1077
100.000	211	464	464	673	677
110.000	184	64	64	273	277
120.000	184	0	0	0	0

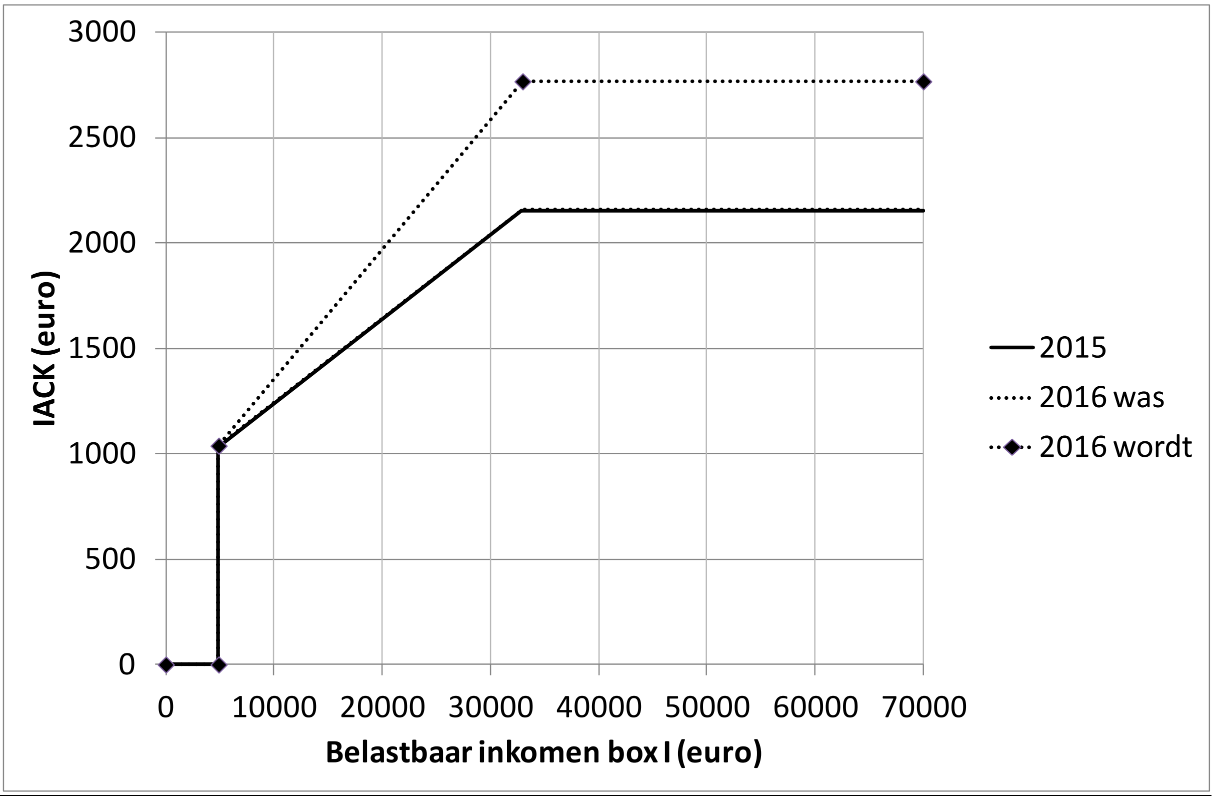
Verhoging van de inkomensafhankelijke combinatiekorting

Het kabinet heeft € 0,3 miljard gereserveerd voor een verhoging van de inkomensafhankelijke combinatiekorting. Het opbouwpercentage wordt verhoogd met 2,159%-punt naar 6,159%. Het maximumbedrag van de inkomensafhankelijke combinatiekorting wordt, nadat dit bedrag geïndexeerd is, verhoogd met € 606. In 2016 bedraagt de inkomensafhankelijke combinatiekorting daardoor vanaf een arbeidsinkomen van € 4881 (in 2015: € 4857) € 1039 (in 2015: € 1033). Dit

bedrag wordt vermeerderd met 6,159% (in 2015: 4%) van het arbeidsinkomen boven € 4881 tot een maximum van € 2769 (in 2015: € 2152). Dit maximum wordt bereikt bij een arbeidsinkomen van € 32.970 (in 2015: € 32.832).

In de hierna opgenomen grafiek is het verloop van de inkomensafhankelijke combinatiekorting in de jaren 2015 en 2016 weergegeven[6]. Het jaar 2017 wordt niet weergegeven, omdat voor dat jaar, los van indexatie, geen wijzigingen zijn voorzien.

Grafiek 3: Verloop inkomensafhankelijke combinatiekorting in 2015 en 2016



In de hierna opgenomen tabel is zichtbaar hoe hoog de inkomensafhankelijke combinatiekorting is bij een bepaald inkomen in de jaren 2015 tot en met 2016, voor en na de wijziging van het opbouwpercentage en van het maximumbedrag overeenkomstig dit wetsvoorstel en rekening houdend met de inflatiecorrectie.

[6] Het gaat hierbij om de inkomensafhankelijke combinatiekorting voor belastingplichtigen tot de AOW-gerechtigde leeftijd.

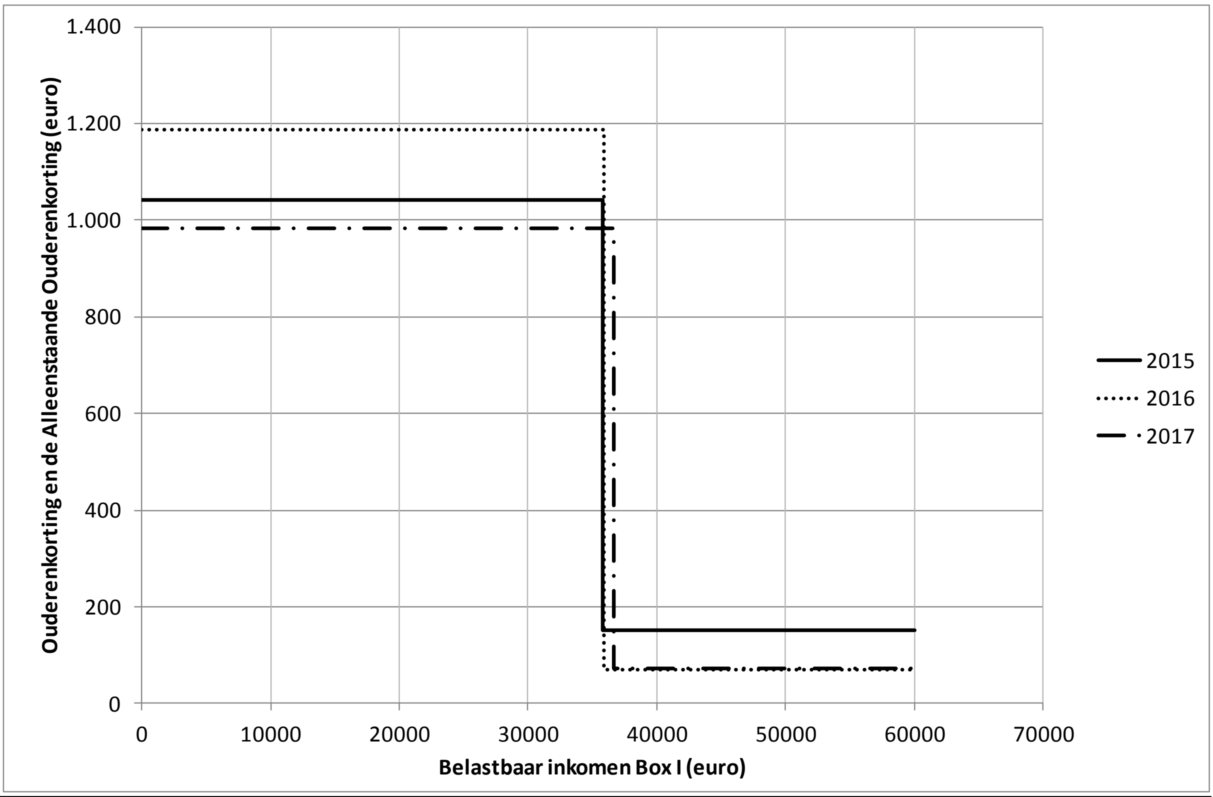
Tabel 4: Hoogte inkomensafhankelijke combinatiekorting bij een bepaald arbeidsinkomen inkomen in 2015 en 2016 in €.

Inkomen	2015	2016	
	is	was	wordt
5000	1039	1044	1046
10.000	1239	1244	1354
20.000	1639	1644	1970
30.000	2039	2044	2586
40.000	2152	2163	2769
50.000	2152	2163	2769

Om de koopkracht van gepensioneerden in 2016 te repareren wordt de ouderenkorting eenmalig met € 222 verhoogd (tot een inkomen van circa € 35.000). In het Belastingplan 2015 is nog een verlaging voorzien van € 83, waarmee de verhoging in 2016, inclusief indexatie, in totaal uitkomt op € 139. In 2016 bedraagt de ouderenkorting daarmee € 1187 (in 2015: € 1042).

In de hierna opgenomen grafiek is het verloop van de ouderenkorting in de jaren 2015 tot en met 2017 weergegeven[7], waarbij rekening is gehouden met de verwachte inflatiecorrectie voor de komende jaren.

Grafiek 4: Verloop ouderenkorting in 2015 t/m 2017



[7] Het gaat hierbij om de algemene heffingskorting voor belastingplichtigen tot de AOW-gerechtigde leeftijd.

De in dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingen van heffingskortingen, tarieven en schijven zijn onderdeel van het totale lastenbeeld van het kabinet en komen tot uitdrukking in het standaardkoopkrachtbeeld. In de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt het standaardkoopkrachtbeeld voor 2016 weergegeven. In de hierna opgenomen tabel wordt voor de volledigheid een overzicht gegeven van de heffingskortingen, tarieven en schijven in 2015 en 2016.

Tabel 5: Overzicht heffingskortingen, schijven en tarieven 2015 en 2016

Heffingskortingen	Stand 2015	Stand 2016
Maximum algemene heffingskorting onder AOW-leeftijd	€ 2203	€ 2230
Maximum algemene heffingskorting boven AOW-leeftijd	€ 1123	€ 1139
Afbouwpercentage algemene heffingskorting	2,32%	4,796%
Minimale algemene heffingskorting onder AOW-leeftijd	€ 1342	€ 0
Minimale algemene heffingskorting boven AOW-leeftijd	€ 685	€ 0
Maximum arbeidskorting	€ 2220	€ 3103
Afbouwpercentage arbeidskorting	4%	4%
Minimale arbeidskorting	€ 184	€ 0
Opbouwpercentage arbeidskorting	19,679%	27,698%
Maximum werkbonus	€ 1119	€ 1119
Maximum inkomensafhankelijke combinatiekorting	€ 2152	€ 2769
Jonggehandicaptenkorting	€ 715	€ 719
Ouderenkorting[8]	€ 1042 / € 152	€ 1187/€ 70
Alleenstaande ouderenkorting	€ 433	€ 436

Schijven en grenzen	Stand 2015	Stand 2016
Einde eerste schijf	€ 19.822	€ 19.922
Einde tweede schijf geboren voor 1 januari 1946	€ 33.857	€ 34.027
Einde tweede schijf geboren na 1 januari 1946	€ 33.589	€ 33.715
Einde derde schijf	€ 57.585	€ 66.421

Tarief[9]	Stand 2015	Stand 2016
Tarief eerste schijf onder AOW-leeftijd	36,5%	36,55%
Tarief eerste schijf boven AOW-leeftijd	18,6%	18,65%
Tarief tweede schijf onder AOW-leeftijd	42%	40,15%
Tarief tweede schijf boven AOW-leeftijd	24,1%	22,25%
Tarief derde schijf	42%	40,15%
Tarief vierde schijf	52%	52%

4. Herziening box 3

4.1. Afwegingen

De vermogensrendementsheffing in box 3 wordt met ingang van 1 januari 2017 herzien zodat deze beter aansluit bij de rendementen die door belastingbetalers in voorafgaande jaren gemiddeld zijn

[8] De ouderenkorting kent twee hoogtes. De hogere ouderenkorting geldt voor belastingplichtigen met een verzamelinkomen van niet meer dan € 35.770 (in 2015) en boven dit verzamelinkomen geldt het lagere bedrag aan ouderenkorting.
[9] Inclusief aandeel premie voor de volksverzekeringen.

behaald. Terwijl voor het totale box 3-vermogen het tot nu toe gehanteerde forfaitaire rendement van 4% nog dicht wordt benaderd, is de spaarrente de afgelopen jaren flink gedaald. Veel spaarders in box 3 hebben het gevoel belasting te betalen over een opbrengst die er nooit is geweest. Het kabinet heeft daarom gezocht naar alternatieven voor de bestaande vermogensrendementsheffing die beter aansluiten bij de werkelijk behaalde rendementen en die tegelijkertijd goed uitvoerbaar zijn.

Voorafgaand aan de invoering van box 3 was sprake van een sterke uitholling van de belastinggrondslag, doordat vermogensbezitters de belastingheffing over vermogensinkomsten vermeden door in toenemende mate in beleggingsproducten te beleggen die een onbelast rendement opleverden. Met de invoering van box 3 kwam hieraan een einde en is de efficiëntie van de kapitaalmarkt verbeterd. De kern van box 3 is het belasten van een forfaitair rendement tegen een uniform tarief. Hierbij is een evenwicht gezocht tussen de elementen eenvoud, uitvoerbaarheid en rechtvaardigheid. Uit het oogpunt van eenvoud is destijds gekozen voor een ongedifferentieerd rendement van 4%.[10]
Het kabinet heeft bij het zoeken naar alternatieven allereerst uitvoerig gekeken naar een belastingheffing over het werkelijk door de belastingplichtige behaalde rendement uit sparen en beleggen, omdat dit op individueel niveau de kloof die kan bestaan tussen belast en behaald rendement zou dichten. Deze manier van heffen wordt immers door velen als de meest eerlijke, en de meest ‘natuurlijke’, beschouwd. De conclusie was dat deze belasting met de stand van de informatievoorziening nu en in de nabije toekomst niet uitvoerbaar is. Een dergelijke belasting is complex, en zou ingrijpende waarborgen en een uitvoerige informatie-infrastructuur vergen om ontwijkmogelijkheden te beheersen. Daarnaast zou het de verdere digitalisering van het aangifteproces en de uitrol van de vooringevulde aangifte (de VIA) in de komende jaren ernstig verstoren, met een toename van de administratieve lasten tot gevolg, meer ‘gedoe’ voor de belastingbetaler en veel meer fouten in het proces. Ook de ervaring in andere landen leert dat het belasten van het werkelijke door de belastingplichtige behaalde rendement uit sparen en beleggen nog steeds gepaard gaat met ingewikkelde wetgeving, hoge uitvoeringslasten en administratieve lasten en vaak een omvangrijke hoeveelheid jurisprudentie en juridische procedures. In de bijlage A bij de memorie wordt ingegaan op de afwegingen en de problemen aangaande het belasten van het werkelijke rendement uit sparen en beleggen en in dat kader ook op de voorgeschiedenis van de huidige box 3.

De informatiesystemen en de mogelijkheden voor informatie-uitwisseling tussen banken, beleggingsinstellingen en tussenpersonen enerzijds, en belastingdiensten anderzijds, maken snelle ontwikkelingen door. De VIA bevat ieder jaar meer informatie, zodat belastingbetalers steeds minder zelf hoeven in te vullen. Het kabinet wil dan ook periodiek, om te beginnen bij een eerste evaluatie van de werking van het voorgestelde systeem drie jaar na inwerkingtreding, opnieuw bezien of, in welke mate, op welke termijn en onder welke voorwaarden een heffing op werkelijk rendement tot de mogelijkheden behoort. De met dit wetsvoorstel herziene rendementsheffing benadert het behaalde rendement weliswaar gemiddeld beter, maar op individueel niveau blijven verschillen tussen het werkelijke en het als grondslag in box 3 genomen rendement voorkomen. De

[10] Kamerstukken II 1999/00, 26 727, nr. 3, blz. 38; Kamerstukken II 1999/00, 26 727, nr. 7, blz. 267.

roep om een volgende stap zal dan ook blijven bestaan. Het kabinet ziet deze stap dan ook niet a priori als een eindstation. Uiteraard zal de uitvoerbaarheid ook bij toekomstige afwegingen een belangrijke rol blijven spelen.

De in dit wetsvoorstel opgenomen differentiatie van het forfaitaire rendement op sparen en op beleggen komt tegemoet aan de genoemde ontwikkeling dat een rendement van 4% voor het totale box 3-vermogen nog steeds dicht wordt benaderd, maar het rendement op spaargeld sinds enige tijd ruim beneden de 4% ligt. Ook met deze differentiatie is het mogelijk om de eenvoud en het beperkte risico op belastingontwijking in box 3 zo veel mogelijk te behouden. Het kabinet wil dit bewerkstelligen door het forfaitaire rendement voortaan te baseren op de gemiddelde verdeling van het box 3-vermogen over spaargeld en beleggingen (de *vermogensmix*) in combinatie met een in het verleden in de markt gerealiseerd rendement op beide componenten. Zowel het rendement op het spaardeel als op het beleggingsdeel wordt jaarlijks aangepast aan de hand van de meest actueel beschikbare gegevens. Er wordt dus niet gedifferentieerd naar de vermogenstitels die een belastingplichtige daadwerkelijk bezit, maar naar een gemiddelde vermogensverdeling over sparen en beleggen. Deze gemiddelde vermogensmix is gebaseerd op de belastingaangiften en wordt periodiek geëvalueerd, voor het eerst tegelijk met de evaluatie van het nieuwe systeem drie jaar na inwerkingtreding en vervolgens elke vijf jaar. Het kabinet handhaaft het vlakke tarief van 30%, ongeacht de vermogenstitel of de omvang van het vermogen. Het kabinet verhoogt het heffingvrije vermogen met ingang van 2017 naar € 25.000 per persoon (bedrag 2015: € 21.330). Dit zorgt ervoor dat het aantal personen dat geen box 3-heffing verschuldigd is toeneemt met 240.000 (150.000 huishoudens). De eenvoud van het forfaitaire systeem blijft met dit voorstel behouden, terwijl beter wordt aangesloten bij de in de voorafgaande jaren gemiddeld door belastingbetalers in de markt behaalde rendementen.

Hierna wordt eerst ingegaan op de gemiddelde verdeling van de rendementsgrondslag (het box 3-vermogen) over de verschillende vermogenstitels en op de behaalde marktrendementen op die vermogenstitels. Daarna wordt het voorstel voor box 3 toegelicht.

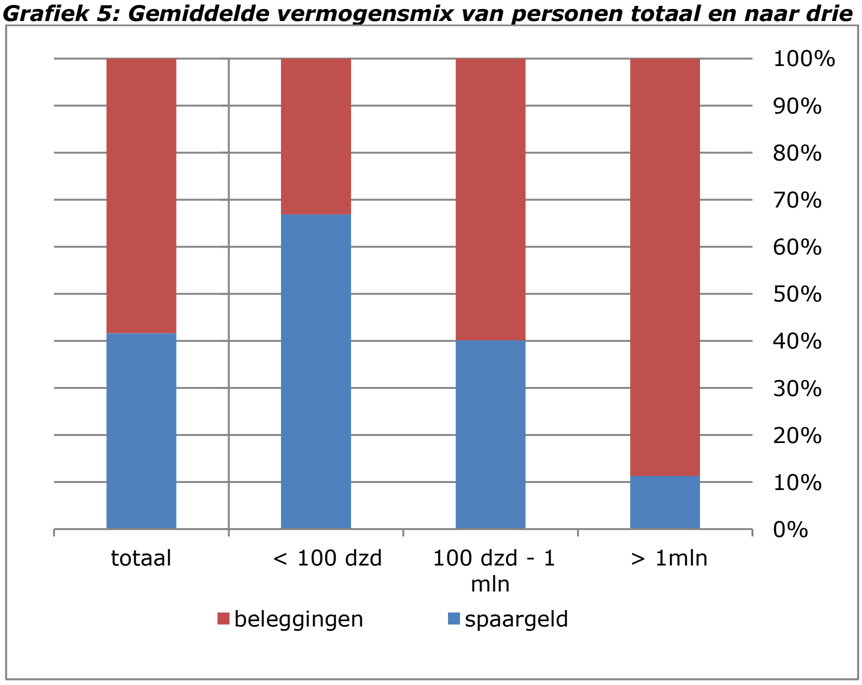
4.2. Samenstelling box 3-vermogen en rendementen

De opbouw van het box 3-vermogen en het aantal belastingplichtigen dat box 3-heffing betaalt staan in tabel 6 voor het totale box 3-vermogen en vervolgens onderscheiden naar drie vermogensklassen, namelijk € 0 tot € 100.000, € 100.000 tot € 1 miljoen en meer dan € 1 miljoen. Het totale box 3-vermogen bedraagt € 423 miljard. Voor de berekening van de belasting gaat hier in totaal € 71 miljard heffingvrij vermogen van af. Er zijn 3,4 miljoen belastingplichtigen (2,1 miljoen huishoudens) die box 3-heffing betalen, waarvan ruim 2,4 miljoen met een vermogen minder dan € 100.000. Samen betalen zij ruim € 4 miljard box 3-heffing. Dit is gemiddeld € 1250 per persoon. Ongeveer 75% van de in totaal circa 13,6 miljoen loon- en inkomstenbelastingbetalers heeft een vermogen dat niet uitkomt boven het heffingvrije vermogen en is dus geen belasting in box 3 verschuldigd. De box 3-heffing raakt dus ongeveer 25% van de loon- en inkomstenbelastingbetalers (27% van de Nederlandse huishoudens).

Tabel 6: Box 3-vermogen en aantal box 3-betalers (gegevens 2012)				
	Totaal mln euro	**0- 100dzd**	**100dzd-1mln**	**> 1mln**
Bank- en spaartegoeden	232.694	90.335	119.474	22.885
Schuld	-56.433	-14.324	-28.612	-13.497
Aandelen/obligaties	97.722	12.721	48.496	36.506
Onroerende zaken	111.466	18.532	65.978	26.956
Andere vermogenstitels	37.647	6.376	21.059	10.212
Rendementsgrondslag	423.096	113.640	226.395	83.062
Heffingvrij vermogen (mln)	71.069	50.217	20.066	786
Aantal belastingplichtigen (*1000)	3.361	2.375	949	37

In grafiek 5 is de feitelijke gemiddelde verdeling van het box 3-vermogen over spaargeld en beleggingen inzichtelijk gemaakt voor het totale box 3-vermogen en voor de drie onderscheiden vermogensklassen, zoals deze blijkt uit de integrale gegevens van de belastingaangiften over 2012 voor box 3. Het spaargeld in de vermogensmix (het spaardeel) betreft het nettospaargeld, namelijk de bank- en spaartegoeden in box 3 verminderd met de schulden in box 3 (de eerste twee regels van tabel 6). De beleggingen in de vermogensmix (het beleggingsdeel) bestaan uit aandelen, obligaties, onroerende zaken en een restpost van andere vermogenstitels (te denken valt aan roerende zaken zoals kunst die als belegging worden gehouden of verhuurd worden). Te zien is dat naarmate het vermogen toeneemt, het relatieve aandeel spaargeld afneemt en het belang van de beleggingen toeneemt.

Grafiek 5: Gemiddelde vermogensmix van personen totaal en naar drie vermogensklassen

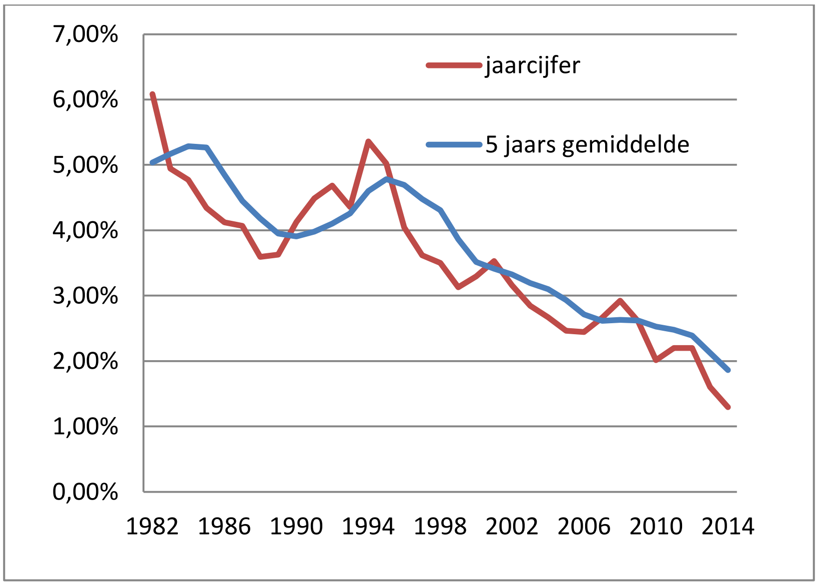


Bron: Ministerie van Financiën, integrale belastingaangiften 2012

Onderzocht is welke rendementen spaartegoeden, aandelen, obligaties en onroerende zaken in het verleden in de markt hebben laten zien. Spaargeld neemt daarbij een andere positie in dan de beleggingen. Het rendement is lager dan het rendement op beleggingen, vooral door het verschil in risico dat wordt gelopen. Voor spaargeld wordt aangesloten bij de renteontwikkeling in het recente

verleden. In de analyse voor de spaarrente wordt aangesloten bij de rentestand op direct opvraagbare tegoeden voor huishoudens zoals gepubliceerd door DNB. De spaarrente is gedaald van meer dan 6% begin jaren tachtig naar 1,3% in 2014 en komt voor 2015 naar verwachting uit op 1,0%. Het vijfjaarsgemiddelde over 2011 tot en met 2015 bedraagt dan 1,63%.

Grafiek 6: Spaarrente



Bron: DNB (rentestand op direct opvraagbare tegoeden)

De schulden in box 3 kunnen betrekking hebben op hypothecaire leningen ter financiering van een tweede woning, maar bijvoorbeeld ook op onderlinge vorderingen tussen twee belastingplichtigen, waaronder renteloze leningen. Daarom is geen directe indicator beschikbaar voor het te hanteren rentepercentage op schulden. Om die reden wordt aangenomen dat de rente op schuld meebeweegt met de spaarrente. Omdat ook renteloze leningen deel uit kunnen maken van de totale schulden in box 3, waardoor de gemiddelde rente op schuld wordt gedrukt, is gekozen voor een gemiddelde renteopslag van 0,1 procentpunt.

Bij beleggingen, zoals aandelen, obligaties en onroerende zaken, domineert meer het langetermijnkarakter. Op dergelijke beleggingen is een hoger rendement mogelijk door het hogere risico, maar het vermogen is minder liquide of het is alleen met een groter risico op koersverlies op korte termijn liquide te maken. De jaarlijkse rendementen van vooral aandelen en onroerende zaken kunnen namelijk zeer sterk fluctueren van mogelijk tientallen procenten in de plus tot tientallen procenten in de min. De jaarlijkse rendementen op dit type beleggingen zijn veel volatieler dan die op spaargeld, maar de belegger zal voor deze beleggingen vooral kijken naar het langetermijnrendement. Om die reden is onderzocht welke rendementen op aandelen, obligaties en onroerende zaken gemiddeld in het verleden over een langere periode zijn behaald. De uitkomst van deze analyse is dat op grond van werkelijk behaalde marktrendementen op beleggingen in het verleden, gemiddeld op de lange termijn voor de beleggingen in box 3 een rendement van 5,5% een goede benadering is voor het behaalde rendement. Voor een nadere onderbouwing wordt verwezen naar bijlage A.

Tabel 7 Langetermijnrendement op beleggingen

	Rendement	Gewicht
Aandelen	8,25%	28%
Onroerende zaken	4,25%	45%
Obligaties	4,00%	12%
Andere vermogenstitels (cf gemiddelde)	5,5%	15%
Totaal gemiddeld beleggingen	5,5%	100%

Het gemiddelde rendement op het *totale* box 3-vermogen (sparen en beleggen samen) bedraagt volgens de gehanteerde rendementen voor de vermogenstitels 3,88% en wijkt weinig af van het huidige forfaitaire percentage van 4. Dit percentage houdt echter geen rekening met de verschillen in vermogensmix tussen verschillende vermogensklassen: lagere vermogens bestaan gemiddeld voor een aanzienlijk groter deel uit spaargeld dan hogere vermogens.

4.3. Gemiddelde vermogensmix op basis van schijven

Op basis van de macrogegevens uit de voorgaande analyse kan binnen box 3 een betere aansluiting worden verkregen met het gemiddeld door belastingbetalers met een bepaald vermogen behaalde rendement. Daartoe wordt het vermogen van elke belastingplichtige verdeeld over schijven en geldt per schijf een gemiddelde vermogensmix. De vermogensmix is gebaseerd op de feitelijke gegevens uit alle belastingaangiften over het kalenderjaar 2012. De vermogensmix zal voor het eerst drie jaar na inwerkingtreding van het voorstel en vervolgens elke vijf jaar worden geëvalueerd om te beoordelen of deze nog voldoende aansluit bij de realiteit of aanpassing behoeft. Het vermogen van de belastingplichtige wordt verdeeld over maximaal drie schijven, namelijk: € 0 tot € 100.000, € 100.000 tot € 1 miljoen en meer dan € 1 miljoen.

Vervolgens wordt op basis van werkelijk gerealiseerde marktrendementen in het verleden een gemiddeld rendement toegerekend aan het spaardeel en het beleggingsdeel in de vermogensmix. Dit gebeurt in overeenstemming met de uitgangspunten in paragraaf 4.2 en de bijlage. Beide rendementen worden elk jaar voorafgaande aan het belastingjaar herijkt aan de hand van het meest recent beschikbare rendementscijfer zodat de actualiteit blijvend wordt gevolgd. Het meest recente beschikbare cijfer is afkomstig van het jaar voorafgaand aan het jaar waarin het nieuwe rendement wordt vastgesteld. Anders gezegd: het rendement voor 2017 wordt in 2016 herijkt met de realisatiecijfers over 2015. Op die manier is voorafgaande aan het belastingjaar bekend wat het veronderstelde rendement in box 3 zal zijn en kan dit ook worden verwerkt in de voorlopige aanslag.

Voor het rendement op spaargeld is gekozen voor een vijfjarig voortschrijdend gemiddelde om de jaarlijkse belastingdruk niet te sterk te laten fluctueren, maar wel de ontwikkeling in de tijd te volgen. Dit betekent dat het rendement op spaargeld jaarlijks wordt aangepast aan de hand van de rente over de periode t-6 tot en met t-2 (jaar t is het belastingjaar). Dus voor 2017 geldt de gemiddelde rente over de jaren 2011 tot en met 2015, voor 2018 over 2012 tot en met 2016 et cetera. Het percentage voor 2017 is naar verwachting 1,63% en zal volgend jaar definitief worden vastgesteld.

Het gemiddelde langetermijnrendement op beleggingen is voor dit moment berekend op 5,5% en zal ook jaarlijks worden herijkt, afhankelijk van de recent gemiddeld in de markt behaalde beleggingsrendementen. Net als voor spaargeld zal het percentage voor 2017 volgend jaar definitief worden vastgesteld. Vanwege het langetermijnkarakter van deze beleggingen zal de herijking plaatsvinden met een methode waarin het meest recente jaar voor een 15^{e} deel van invloed is. Daarmee wordt het te belasten rendement jaarlijks aangepast op basis van daadwerkelijk gemiddeld in de markt gerealiseerde rendementen. Het nieuwe langetermijnrendement in jaar t (het belastingjaar) wordt vastgesteld op het meetkundig gemiddelde van het langetermijnrendement van voorgaand jaar t-1 en het rendement van het meest recente beschikbare jaar t-2, waarbij het meest recente beschikbare jaar voor een vijftiende deel wordt ingewogen. De herijking van het langetermijnrendement gebeurt voor aandelen, obligaties en onroerende zaken afzonderlijk. Vervolgens wordt met het wegingsschema van tabel 7 het nieuwe langetermijnrendement voor het totaal van de beleggingen bepaald. De rendementen worden jaarlijks voor aandelen ontleend aan de MSCI-index voor Europa, voor onroerende zaken aan het CBS-prijsindexcijfer voor bestaande koopwoningen en voor obligaties aan de DNB-statistiek voor het rendement op de meest recente 10-jarige staatsobligatie. Voor een nadere onderbouwing van het rendement op deze beleggingen wordt verwezen naar de bijlage.

Tabel 8: Rendementen voor de onderscheiden vermogenstitels in de vermogensmix

Vermogenstitel	Wijze van jaarlijkse herijking	Raming 2017
Spaargeld	Vijfjaars voortschrijdend gemiddelde	1,63%
Beleggingen	Meetkundig gemiddelde met laatste jaar voor een vijftiende deel	5,5%

De belasting wordt dus bepaald aan de hand van drie stappen, namelijk:

1) de gemiddelde verdeling van het vermogen per schijf over spaargeld en beleggingen (de vermogensmix),
2) een voortschrijdend rendement voor spaargeld en voor beleggingen,
3) een vlak tarief van 30%.

Het heffingvrije vermogen wordt verhoogd naar € 25.000. Het heffingvrije vermogen wordt verrekend in de eerste schijf, zodat het voordeel, net als nu, voor iedereen met een vermogen gelijk aan of groter dan het heffingvrije vermogen in absolute bedragen even groot is. Als het vermogen lager is dan het heffingvrije vermogen is, net als nu, geen box 3-heffing verschuldigd. Aan de hand van de onderstaande tabel (met de rendementen volgens raming 2017) en het totale vermogen van de belastingplichtige kan de box 3-heffing worden berekend. In de tabel wordt het spaardeel aangeduid als rendementsklasse I (RI) en het beleggingsdeel als rendementsklasse II (RII).

Tabel 9: marginale verdeling vermogensmix en rendement naar twee rendementsklassen

Schijf	Box 3-vermogen[11] (€)	Heffingvrij vermogen (€)	RI (sparen) *1,63%**	RII (beleggen) *5,5%**
1e	0 - 100.000	-/- 25.000	67%	33%
2e	100.000 - 1 mln		21%	79%
3e	> 1 mln		0%	100%

**Raming 2017*

In de 1e schijf bedraagt het spaardeel 67%. In de 2e schijf bedraagt het marginale spaardeel 21%. In de derde schijf is het marginale spaardeel nihil omdat het marginale aandeel bank- en spaartegoed en schuld in deze schijf even groot zijn, zodat het saldo nihil is. Daarom valt vanaf de 3e schijf het gehele vermogen in rendementsklasse II voor beleggen.

De vermogensverdeling in de tabel is bepaald aan de hand van de vermogensverdeling van personen. De schijven worden dus toegepast op individueel niveau. Dit is in overeenstemming met het uitgangspunt van de individuele inkomenstoerekening in partnerrelaties in de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001). De schijven betreffen, anders dan de vermogensklassen in grafiek 5 en tabel 6 waarbij iemand met zijn volledige vermogen in een bepaalde klasse valt, de *marginale* verdeling van de vermogensmix. Dus voor een box 3-vermogen van een belastingplichtige van bijvoorbeeld € 150.000 geldt tot € 100.000 de vermogensmix volgens de eerste schijf en voor € 50.000 de vermogensmix volgens de tweede schijf. Veruit de meeste belastingplichtigen in box 3 blijven met hun volledige vermogen binnen de eerste schijf (zie tabel 6). Omdat het heffingvrije vermogen wordt verrekend in de eerste schijf, worden de percentages van de eerste schijf per saldo toegepast over het box 3-vermogen tot € 100.000 minus het heffingvrije vermogen van € 25.000. De schijfgrenzen worden jaarlijks geïndexeerd met de tabelcorrectiefactor.

Voorbeeld:

Het box 3-vermogen van X bedraagt € 120.000. Het heffingvrije vermogen bedraagt € 25.000.

In het <u>nieuwe systeem</u> kan de te betalen belasting als volgt worden berekend:

	R I (spaardeel)		**R II (beleggingsdeel)**	
1e schijf	67% x (100.000 – 25.000) =	€ 50.250	33% x (100.000 – 25.000) =	€ 24.750
2e schijf	21% x 20.000 =	€ 4200	79% x 20.000 =	€ 15.800
3e schijf	0% x 0 =	€ 0	100% x 0 =	€ 0
Grondslag sparen en beleggen		**€ 54.450**		**€ 40.550**

Het voordeel sparen en beleggen bedraagt 1,63% x € 54.450 + 5,5% x € 40.550 = € 3118

De te betalen belasting bedraagt 30% x € 3118 = **€ 935**

[11] Wetstechnisch worden de schijven niet vormgegeven naar het box 3-vermogen van de belastingplichtige, maar naar de grondslag sparen en beleggen, dus na aftrek van het heffingvrije vermogen. Omdat het heffingvrije vermogen wordt verrekend in de eerste schijf, komt dat neer op een eerste schijf voor de grondslag sparen en beleggen tot € 75.000. De tweede schijf begint dan bij een grondslag sparen en beleggen van € 75.000, hetgeen overeenkomt met een box 3-vermogen van € 100.000. De tweede schijflengte is € 900.000, waardoor de derde schijf dan begint bij een grondslag sparen en beleggen van € 975.000, hetgeen overeenkomt met een box 3-vermogen van € 1 miljoen.

In het huidige systeem met een vast forfaitair rendement van 4% wordt de belasting als volgt berekend:

Rendementsgrondslag	€ 120.000
Heffingvrij vermogen	€ 21.330 -
Grondslag sparen en beleggen	€ 98.670
Voordeel sparen en beleggen 4% x € 98.670	€ 3946
Te betalen belasting 30% x € 4146	**€ 1184**

Omdat wordt uitgegaan van een gemiddelde vermogensmix en gemiddelde rendementen, wijzigt er voor de belastingplichtige niets bij het doen van aangifte. Net als nu, hoeft hij alleen zijn relevante vermogensbestanddelen aan te geven in box 3 (dan wel controleert hij of deze correct zijn ingevuld in de VIA). De hiervoor opgenomen berekening wordt vervolgens automatisch gegenereerd.

In de voorgestelde systematiek zijn er geen vaste forfaitaire rendementen per schijf. Deze kunnen jaarlijks wijzigen als gevolg van de herijking. Ter illustratie is volgens de huidige raming van de rendementen, het forfaitaire rendement per schijf als resultante van de vermogensmix en een rendement op sparen van 1,63% en op beleggen van 5,5% weergegeven in de onderstaande tabel. Het rendement per schijf is in het voorbeeld afgerond op 1 decimaal.

Voorbeeld van rendement per schijf (marginaal en per persoon) conform raming 2017

Schijf	Box 3-vermogen (€)	Heffingvrij vermogen (€)	Rendement per schijf
1e	0 - 100.000	-/- 25.000	2,9 %[1]
2e	100.000 - 1 mln		4,7 %[2]
3e	> 1 mln		5,5 %[3]

[1] 67%*1,63%+33%*5,5%

[2] 21%*1,63%+79%*5,5%

[3] 0%*1,63%+100%*5,5%

Na vermenigvuldiging met het tarief van 30%, is de te betalen belasting bij deze rendementen uitgedrukt als percentage van het vermogen in box 3 (na aftrek heffingvrij vermogen) in de eerste schijf 0,87%, in de tweede schijf 1,41% en in de derde schijf 1,65%.

4.4. Gevolgen voor partners

De systematiek voor fiscale partners verandert niet. Fiscale partners mogen net als nu kiezen hoe zij de gezamenlijke grondslag sparen en beleggen, dus het gezamenlijke box 3-vermogen na aftrek van tweemaal het heffingvrije vermogen, onderling verdelen. Indien zij geen keuze maken, wordt bij beide partners automatisch de helft van de grondslag in aanmerking genomen (50:50-toerekening). Anders dan nu, kan de verdeling van de grondslag invloed hebben op de belastingdruk in box 3, namelijk wanneer een schijfgrens wordt overschreden. De eenvoudige stelregel is dat, indien partners met de gezamenlijke grondslag sparen en beleggen een schijfgrens overschrijden, een 50:50-toerekening altijd voordelig is voor de belastingdruk in box 3. Net als nu kan het overigens onder omstandigheden in verband met de doorwerking naar andere regelingen wel voordeliger zijn om te kiezen voor een andere verdeling dan een 50:50-verdeling.

Voorbeeld:

X en Y zijn fiscaal partner. Hun gezamenlijke box 3-vermogen bedraagt € 200.000. Het heffingvrije vermogen bedraagt € 25.000 per persoon. X en Y passen een 50:50-verdeling toe.

In het nieuwe systeem kan de te betalen belasting als volgt worden berekend:

Huishoudelijk vermogen:	€ 200.000
Vermogen per partner[12]:	€ 100.000

Grondslag sparen en beleggen per partner verdeeld over de rendementsklassen:

Per partner	R I (spaardeel)		R II (beleggingsdeel)	
1e schijf	67% x (100.000 – 25.000) =	€ 50.250	33% x (100.000 – 25.000) =	€ 24.750
2e schijf	20% x 0 =	€ 0	80% x 0 =	€ 0
3e schijf	0% x 0 =	€ 0	100% x 0 =	€ 0
Grondslag sparen en beleggen		€ 50.250		€ 24.750

Voordeel sparen en beleggen per partner: 1,63% x € 50.250 + 5,5% x € 24.750 = € 2180

De te betalen belasting per partner bedraagt 30% x € 2180 = € 654

De te betalen belasting voor de partners gezamenlijk bedraagt twee maal € 654 = **€ 1308**.

In het huidige systeem met een vast forfaitair rendement van 4% wordt de belasting als volgt berekend:

Huishoudelijk vermogen:	€ 200.000
Vermogen per partner:	€ 100.000
Heffingvrij vermogen per partner	€ 21.330
Grondslag sparen en beleggen per partner	€ 78.670
Voordeel sparen en beleggen per partner 4% x € 78.670	€ 3146
Te betalen belasting per partner 30% x € 3146	€ 944

De te betalen belasting voor de partners gezamenlijk bedraagt twee maal € 944 = **€ 1888.**

4.5. Gevolgen voor buitenlandse belastingplichtigen

Buitenlandse belastingplichtigen worden in Nederland in box 3 belast voor het (forfaitair bepaalde) inkomen uit in Nederland gelegen onroerende zaken en rechten die daarop betrekking hebben.[13] Voor buitenlandse belastingplichtigen behoren spaartegoeden, aandelen en obligaties dus niet tot het box 3-vermogen. Deze (beperkte) grondslag voor buitenlandse belastingplichtigen blijft ook in de nieuwe systematiek van toepassing, maar in de nieuwe systematiek wordt het forfaitaire rendement voor buitenlandse belastingplichtigen, net als voor binnenlandse belastingplichtigen, vastgesteld op basis van een gemiddelde vermogensmix die al die vermogenstitels bevat, inclusief vermogenstitels die geen deel uitmaken van de grondslag. Indien voor buitenlandse belastingplichtigen de onderliggende vermogensmix zou worden aangepast, zou een buitenlandse belastingplichtige namelijk kunnen worden benadeeld ten opzichte van een binnenlandse belastingplichtige die zich in een vergelijkbare situatie bevindt. Zo zou een niet-inwoner die alleen een vakantiehuis in Nederland bezit met een nettowaarde van € 100.000, afhankelijk van de rendementen op de vermogenstitels in de vermogensmix, een hoger forfaitair rendement

[12] In de wettelijke systematiek wordt het vermogen tussen partners verdeeld na aftrek van twee maal het heffingvrije vermogen. Dit geldt ook voor het voorbeeld onder het huidige systeem.

[13] Evenals voor bepaalde, tot de inkomsten uit sparen en beleggen te rekenen, rechten op aandelen in de winst van een Nederlandse onderneming. Deze laatste categorie is in de praktijk te verwaarlozen.

toegerekend kunnen krijgen dan een inwoner met alleen een vakantiehuis in Nederland met een nettowaarde van € 100.000 (en geen ander box 3-vermogen). Ondanks het feit dat dit verschil vanuit de ratio van de vermogensklassen en de onderliggende vermogensmix wellicht te verdedigen is, bestaat het reële risico dat dit Europeesrechtelijk niet houdbaar is. Daarom zal voor buitenlandse belastingplichtigen met een bepaald box 3-vermogen in Nederland hetzelfde forfaitaire rendement worden toegepast als voor binnenlandse belastingplichtigen met een even groot box 3-vermogen. Dit forfaitaire rendement is dus mede gebaseerd op de aanwezigheid van spaartegoeden, aandelen en obligaties, die niet tot het box 3-vermogen van buitenlandse belastingplichtigen behoren.

4.6. Complexiteit

Het voorgestelde systeem is voor de Belastingdienst, vanwege het forfaitaire karakter, nog steeds goed uitvoerbaar. Wel wordt de berekening van de in box 3 verschuldigde belasting ontegenzeggelijk complexer. Immers, in plaats van een constante voet van 1,2%, komt er een schijvensysteem met verschillende, ieder jaar te herijken tarieven. Voor de computer is het sommetje geen probleem. Voor de Belastingdienst is wezenlijk dat de vaststelling van de verschuldigde belasting nog steeds voor een belangrijk deel blijft gebaseerd op gegevens die de Belastingdienst al heeft, dat geen wezenlijk nieuwe informatiestromen op gang hoeven te worden gebracht en dat geen aanvullende persoonlijke omstandigheden hoeven te worden meegewogen. Ook de verwerking in de VIA vraagt weliswaar meer cijferopstellingen, maar blijft goed uitvoerbaar. Voor belastingplichtigen verandert er praktisch gezien niet veel. Tot slot blijft sprake van slechts een beperkt risico op arbitrage en grondslagerosie. Dit neemt niet weg dat belastingontwijkend gedrag, waarbij de randen van het stelsel worden opgezocht, ook na deze wetswijziging permanent wordt gemonitord.

4.7. Onderzochte alternatieven

Behalve naar een belastingheffing over het werkelijk door de belastingplichtige behaalde rendement, waar de bijlage uitgebreid op ingaat, is ook gekeken naar een systeem met een forfaitair rendement per vermogenstitel die de belastingplichtige daadwerkelijk bezit. Dit zou in beginsel beter aansluiten op de individuele situatie dan de gemiddelde vermogensmix. Hiervoor is echter niet gekozen, omdat het zou leiden tot arbitrage. Door vlak voor de peildatum (1 januari) vermogenstitels met een hoog rendement tijdelijk om te zetten in vermogenstitels met een laag rendement, zou de verschuldigde belasting (fors) worden beperkt. Het (her)introduceren van meerdere peildata per jaar om dit te bestrijden zou deze problematiek niet kunnen voorkomen en is bovendien onwenselijk. Bij meerdere peildata zouden de banken en andere financiële instellingen evenzoveel keren extra gegevens moeten verzamelen en aanreiken en kan de Belastingdienst de gegevens bovendien niet tijdig voorinvullen in de aangiften. Om laatstgenoemde reden is in 2011 ook overgestapt op één peildatum (1 januari) en is de tot dan toe gehanteerde tweepeildatumsystematiek (1 januari en 31 december) verlaten. Ook zou het introduceren van meerdere peildata per jaar geen oplossing bieden voor het te verwachten effect dat belastingplichtigen de grenzen gaan opzoeken van de verschillende vermogenstitels met speciaal daarop afgestemde hybride (financiële) producten. Voorts zouden de verschillende vermogenstitels wettelijk moeten worden afgebakend en door de Belastingdienst worden onderscheiden, hetgeen

bij diverse producten tot kwalificatieproblemen zou leiden. De belastingopbrengst en de eenvoud van box 3 zouden kortom worden ondermijnd als de werkelijke individuele vermogensmix het uitgangspunt zou zijn.

Ook is de mogelijkheid van een uitvoerbare tegenbewijsregeling onderzocht, maar zonder positief resultaat. Een uitvoerbare tegenbewijsregeling zou alleen denkbaar zijn als deze fors wordt ingeperkt tot zeer specifieke situaties, zoals veelvermogenden (> € 1 miljoen) met uitsluitend spaargeld. Een dusdanig sterke inperking van de groep is juridisch echter kwetsbaar en leidt bovendien tot afbakeningsproblematiek. Te verwachten is dat de regeling daardoor zal worden uitgebreid naar een (veel) grotere groep mensen. Al deze mensen zouden bewijsstukken moeten overleggen die de Belastingdienst handmatig zou moeten beoordelen. Dit botst volledig met de opzet van de online aangifte inkomstenbelasting en zou noodzaken tot een afzonderlijk (bezwaar)proces los van de aangifte. Zo zou de Belastingdienst moeten beoordelen of gedurende het gehele jaar sprake was van alleen spaartegoed. Mogelijk is uit zakelijke overwegingen het vermogen voorafgaande aan de peildatum omgezet in spaartegoed, maar er kan ook sprake zijn van constructies rond de peildatum door fiscaal geïndiceerde tijdelijke aanpassingen van de beleggingsmix. De beoordeling vergt in beide gevallen inzicht in de vermogenspositie van de belastingplichtige gedurende het gehele belastingjaar. Ook zouden (zowel binnenlandse als buitenlandse) spaartegoeden afgebakend moeten worden. Een belangrijke pijler van box 3 is juist dat geen vermogenstitels hoeven te worden onderscheiden. Om voornoemde redenen zou een tegenbewijsregeling leiden tot enorme uitvoeringsproblemen, een aanzienlijke teruggang in de sfeer van de vooraf ingevulde aangifte, astronomisch hoge uitvoeringskosten en erosie van de belastinggrondslag.

4.8. Evaluatie

Een steeds betere benadering van het werkelijke rendement zal voor het kabinet altijd een streven zijn. Met dit voorstel wordt een stap gezet om binnen het forfaitaire systeem van box 3 beter aan te sluiten bij het werkelijke door belastingbetalers behaalde rendement. Het volledig dichten van de kloof tussen belast en behaald rendement op individueel niveau is in de nabije toekomst niet uitvoerbaar. Het kabinet vindt het daarom belangrijk om periodiek opnieuw te bezien of, in welke mate, op welke termijn en onder welke voorwaarden een heffing op werkelijk rendement tot de mogelijkheden behoort. Dit zal voor het eerst gebeuren tegelijkertijd met de evaluatie van de werking van het nieuwe systeem in box 3, drie jaar na inwerkingtreding.

4.9. Budgettaire aspecten box 3

Ook met een verhoging van het heffingvrije vermogen naar € 25.000 is het voorstel voor de box 3-herziening budgettair neutraal. De jaarlijkse opbrengst van box 3 zal vervolgens afhankelijk zijn van de jaarlijkse herijking van het rendement op sparen en op beleggen en van de uitkomst van de vijfjaarlijkse evaluatie van de vermogensmix. Deze opbrengstmutaties hangen een-op-een samen met de economische ontwikkeling en zijn daarom niet lastenrelevant.

5. Pakket bestrijden emigratielek aanmerkelijkbelanghouders

Algemeen

Emigratie van een aanmerkelijkbelanghouder wordt in de Wet IB 2001 aangemerkt als een belastbaar feit. De aanmerkelijkbelanghouder die ophoudt binnenlands belastingplichtig te zijn, wordt geacht de tot het aanmerkelijk belang behorende aandelen of winstbewijzen onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van emigratie te hebben vervreemd. Over de waardeaangroei van het aanmerkelijk belang gedurende de binnenlandse periode wordt belasting geheven in de vorm van een conserverende belastingaanslag. Voor deze conserverende belastingaanslag wordt op grond van de huidige wetgeving tien jaar uitstel van betaling verleend. Indien zich binnen deze tien jaar geen omstandigheden voordoen die tot invordering leiden, wordt de belasting verschuldigd uit hoofde van de conserverende belastingaanslag na afloop van de termijn op verzoek kwijtgescholden. Omstandigheden die ertoe leiden dat de conserverende belastingaanslag moet worden betaald zijn onder meer vervreemding van de aandelen of winstbewijzen die aan de conserverende belastingaanslag ten grondslag liggen en gehele of nagenoeg gehele (dat wil zeggen 90% of meer) uitkering van de reserves door de vennootschap waarin het aanmerkelijk belang wordt gehouden in combinatie met - indien de vennootschap een onderneming drijft – gehele of nagenoeg gehele staking van de onderneming van die vennootschap. Deze laatste situatie is zodanig gelijk te stellen met een vervreemding van aandelen, dat deze ook als zodanig wordt behandeld.

De afrekening bij emigratie in de aanmerkelijkbelangsfeer door het opleggen van een conserverende belastingaanslag dient een tweeledig doel, namelijk (1) het in Nederland belasten van de waardeaangroei van het aanmerkelijk belang in de periode dat de aanmerkelijkbelanghouder in Nederland woonde (claimbehoud) en (2) het tegengaan van fiscaal gedreven emigratie waarbij de aanmerkelijkbelangheffing wordt ontgaan (antimisbruikkarakter).[14]

Een conserverende aanslag over inkomen uit aanmerkelijk belang wordt niet alleen bij emigratie van een aanmerkelijkbelanghouder opgelegd, maar ook in andere situaties zoals bij een schenking of vererving van aandelen die tot een aanmerkelijk belang behoren aan een natuurlijk persoon die niet in Nederland woont. De onderhavige maatregelen zijn ook op deze situaties van toepassing. Hoewel in deze toelichting de emigratie van de aanmerkelijkbelanghouder centraal staat, wordt de toelichting ook geacht betrekking te hebben op de andere situaties, ook al worden deze hierna niet (steeds) expliciet genoemd.

Claimbehoud

In Nederland woonachtige aanmerkelijkbelanghouders worden op enig moment belasting verschuldigd over de waardeaangroei van het aanmerkelijk belang. Doel van het opleggen van de conserverende belastingaanslag is om ook bij emigrerende aanmerkelijkbelanghouders de claim over de waardeaangroei van het aanmerkelijk belang veilig te stellen. De conserverende belastingaanslag hoeft niet direct te worden voldaan; de betaling ervan dient uiterlijk plaats te vinden op het moment waarop ook in binnenlandse situaties afgerekend zou moeten worden, zoals bij vervreemding van de aandelen. Om praktische redenen is er destijds voor gekozen de

[14] Kamerstukken II 1995/96, 24761, nr. 3, blz. 18 en 19.

conserverende belastingaanslag na tien jaar kwijt te schelden. In de praktijk blijkt evenwel dat aanmerkelijkbelanghouders die naar het buitenland verhuizen dit vaak doen voor een periode van ten minste tien jaar en in die periode geen handelingen verrichten die tot invordering van de conserverende aanslag leiden. Kwijtschelding is derhalve de regel geworden, en betaling van de conserverende aanslag de uitzondering. Hiermee gaat de in Nederland opgebouwde fiscale claim veelal alsnog verloren.

Belastingontwijking

Veelal gaat de emigratie van de aanmerkelijkbelanghouder gepaard met verplaatsing van de werkelijke leiding van de vennootschap waarin het aanmerkelijk belang wordt gehouden. Daarbij wordt bij emigratie gekozen voor een land waarmee Nederland een belastingverdrag heeft gesloten zonder zogenoemd aanmerkelijkbelangvoorbehoud ten aanzien van dividenden. Hierdoor kan Nederland op grond van het verdrag niet het volledige nationale heffingsrecht kan uitoefenen over reguliere voordelen, veelal dividenden, uit aanmerkelijk belang. Bovendien betrekt het emigratieland daarbij zelf de voordelen uit aanmerkelijk belang niet of slechts beperkt in de belastingheffing. België is in dit kader een veelvoorkomend emigratieland. Veelal wordt (kort) na emigratie een winstuitdeling tot net onder 90% van de aanwezige winstreserves aan de aanmerkelijkbelanghouder gedaan. Deze winstuitdeling leidt niet tot inning van de conserverende belastingaanslag. De aanmerkelijkbelanghouder kan vervolgens na afloop van de tienjaarstermijn de resterende reserves uitkeren of het aanmerkelijk belang vervreemden. Met deze (combinatie van) handelingen wordt voorkomen dat de conserverende belastingaanslag wordt geïnd. Het verleende uitstel van betaling op de conserverende belastingaanslag leidt dan tot afstel. Immers, de conserverende belastingaanslag wordt na afloop van de tienjaarstermijn kwijtgescholden. Dergelijke constructies worden regelmatig door de Belastingdienst gesignaleerd en gaan vaak gepaard met aanzienlijke fiscale belangen. Bovendien wordt de beschreven combinatie van handelingen actief in de markt gezet. Om de in Nederland opgebouwde fiscale claim te behouden en om fiscaal gedreven emigratie te voorkomen, is het huidige systeem van de conserverende belastingaanslag derhalve onvoldoende geschikt.

Voorgestelde maatregelen

Het kabinet acht het wenselijk dat de in Nederland over het aanmerkelijk belang opgebouwde fiscale claim behouden blijft. Bovendien is het kabinet, in lijn met de bij het Belastingplan 2015 aangenomen motie van de leden Groot en Bashir,[15] van mening dat belastingontwijking daar waar mogelijk moet worden tegengegaan. Daarom stelt het kabinet een regeling voor waarbij (1) winstuitdelingen na emigratie in alle gevallen leiden tot belastingheffing of tot een (naar rato) intrekking van het uitstel en (2) de conserverende belastingaanslag niet meer louter als gevolg van tijdsverloop na tien jaar wordt kwijtgescholden. Door deze maatregelen, die ertoe leiden dat Nederland de conserverende belastingaanslag ook bij een winstuitdeling van minder dan 90% kan innen, wordt het doel van de conserverende belastingaanslag bereikt. In buitenlandsituaties wordt hierdoor op hetzelfde moment afgerekend als in binnenlandsituaties, zij het onder een verschillende titel. Bovendien komen ook bij winstuitkeringen van minder dan 90% financiële middelen beschikbaar ter voldoening van de belastingschuld. Het is onwenselijk dat voldoening van

[15] Kamerstukken II 2014/15, 34 002, nr. 62.

de Nederlandse fiscale claim onnodig wordt uitgesteld en dat de claim na tien jaar zelfs wordt prijsgegeven. Daarom komt de tienjaarstermijn te vervallen.

Verdragsrechtelijke aspecten

Bij emigratie van een aanmerkelijkbelanghouder belast Nederland de waardeaangroei van het aanmerkelijk belang gedurende de periode dat de aanmerkelijkbelanghouder inwoner was van Nederland. Deze belasting wordt onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van emigratie geheven en Nederland wordt hierbij niet beperkt door een belastingverdrag.[16] De belasting wordt geheven in de vorm van een conserverende belastingaanslag waarvoor uitstel van betaling wordt verleend. Inning van de conserverende belastingaanslag vindt plaats nadat de aanmerkelijkbelanghouder is geëmigreerd. Op basis van het nationale recht is over winstuitdelingen na emigratie inkomstenbelasting of dividendbelasting verschuldigd. Het internationale belastingrecht kan deze heffingsbevoegdheid beperken. Met het bedrag van de daadwerkelijk verschuldigde belasting wordt de openstaande conserverende belastingaanslag kwijtgescholden. Het nationale heffingsrecht over winstuitdelingen kan Nederland onder belastingverdragen ten volle effectueren als is voorzien in een aanmerkelijkbelangvoorbehoud ten aanzien van dividenden. Op grond van dit aanmerkelijkbelangvoorbehoud behoudt Nederland zich het heffingsrecht voor over dividenden uit aanmerkelijk belang voor zover er op de – bij emigratie van de aanmerkelijkbelanghouder opgelegde – conserverende belastingaanslag nog een bedrag openstaat.

Op grond van de voorgestelde maatregel worden de mogelijkheden van Nederland om de conserverende belastingaanslag te innen uitgebreid omdat het uitstel van betaling bij winstuitdelingen na emigratie naar rato wordt ingetrokken. Deze manier van innen betreft geen belastingheffing over winstuitdelingen na emigratie en staat daarmee los van de toewijzing van het heffingsrecht onder een belastingverdrag. De maatregelen zijn daardoor ook niet in strijd met de goede verdragstrouw die tussen verdragspartners geldt;[17] er is immers geen sprake van een verschuiving in de verdeling van heffingsrechten, maar slechts van inning van een openstaande belastingschuld over de waardeaangroei gedurende de binnenlandse periode.[18] De conserverende belastingaanslag kan aldus ook worden geïnd indien het vigerende belastingverdrag geen of een, bijvoorbeeld in de tijd, beperkt aanmerkelijkbelangvoorbehoud bevat. Net als in de huidige situatie wordt de conserverende belastingaanslag kwijtgescholden voor zover Nederland (op grond van een belastingverdrag) een heffingsrecht kan effectueren over de winstuitdelingen na emigratie. Voor zover over de winstuitdeling in het buitenland daadwerkelijk belasting is verschuldigd wordt het uitstel niet ingetrokken.

Overgangsrecht

De voorgestelde maatregelen zijn van toepassing indien de belastbare feiten, die leiden tot een conserverende belastingaanslag over inkomen uit aanmerkelijk belang, zich hebben voorgedaan na bekendmaking van het wetsvoorstel op 15 september 2015, 15.15 uur. Een voorbeeld van een dergelijke omstandigheid is emigratie van een aanmerkelijkbelanghouder uit Nederland.

---

[16] Illustratief hiervoor is het arrest HR 20 februari 2009, nr. 09/42701, ECLI:NL:HR:2009:AZ2232.
[17] Artikelen 26 en 31, eerste lid, van het Verdrag van Wenen inzake het Verdragenrecht.
[18] Zie hiervoor ook het arrest HR 20 februari 2009, nr. 09/42701, ECLI:NL:HR:2009:AZ2232.

Terugwerkende kracht
Om anticipatiegedrag te voorkomen, stelt het kabinet voor aan de voorgenomen maatregelen terugwerkende kracht te verlenen tot en met 15 september 2015,15.15 uur. Hiermee wordt voorkomen dat belasting wordt ontweken door emigratie in de periode tussen publicatie van het wetsvoorstel en inwerkingtreding van de maatregel, waardoor alsnog aanzienlijke fiscale claims verloren gaan.

6. Integratie S&O-afdrachtvermindering en RDA per 2016

Inleiding
In de memorie van toelichting bij het Belastingplan 2015[19] heeft het kabinet aangekondigd nader te onderzoeken of met ingang van 2016 de RDA met de S&O-afdrachtvermindering kan worden samengevoegd tot één geïntegreerde regeling in de sfeer van de loonheffing. Hierbij is een aantal elementen benoemd waaraan de nieuwe regeling zou moeten voldoen. Voorwaarde is dat deze tot een eenvoudigere aanvraagprocedure voor bedrijven leidt terwijl tegelijkertijd de uitvoeringslasten voor de Belastingdienst moeten worden teruggebracht. Verder dient de verrekening van het RDA-voordeel na samenvoeging van beide regelingen op dezelfde wijze te gebeuren als de huidige verrekeningssystematiek van de S&O-afdrachtvermindering. Tot slot dient bij de concrete vormgeving en het budget van de nieuwe regeling rekening te worden gehouden met het financiële nadeel dat het bedrijfsleven zou kunnen ondervinden van de samenvoeging.
Bij brief van 7 juli 2015[20] van de Minister van Economische Zaken is de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van het aangekondigde onderzoek en is de vormgeving van de nieuwe regeling op hoofdlijnen uiteengezet. In het onderzoek is vooral gekeken naar de signalen die over de RDA waren ontvangen. De vormgeving van de huidige RDA in de winstbelasting heeft een aantal nadelen wat ten koste gaat van de effectiviteit van de regeling. De belangrijkste signalen hierover, die nader uiteen zijn gezet in voornoemde brief, kunnen als volgt worden samengevat: er is geen zekerheid over het exacte fiscale voordeel van de RDA, het RDA-voordeel is pas na afloop van het jaar van investeren te verzilveren (of mogelijk nog later) en de RDA kan vanwege internationale accountingregels niet als gegarandeerde kostenverlaging worden ingeboekt.
Het kabinet wil door het huidige RDA-voordeel via de loonheffing te verrekenen in plaats van via de winstbelasting, de effectiviteit van de RDA verbeteren. In voornoemde brief wordt tevens benoemd dat de nadere uitwerking plaatsvindt in het onderhavige wetsvoorstel.

Vormgeving
De integratie van de S&O-afdrachtvermindering en de RDA heeft tot gevolg dat er per 2016 een fiscale regeling minder is en de S&O-afdrachtvermindering bestaat uit een grondslag voor alle S&O-kosten (S&O-loonkosten, overige S&O-kosten en S&O-uitgaven). De huidige S&O-afdrachtvermindering zal dus in een soortgelijke vorm blijven bestaan. Echter naast de S&O-loonkosten worden ook de overige S&O-kosten en S&O-uitgaven (die nu nog onder de RDA vallen) onder het regime van de S&O-afdrachtvermindering gebracht. Daarbij blijft het mogelijk om, aan eigen S&O gerelateerde, kosten en uitgaven op te voeren die worden gemaakt door een ander

[19] Kamerstukken II 2014/15, 34 002, nr. 3, blz. 11.
[20] Kamerstukken II 2014/15, 34 002, nr. 106.

lichaam dat deel uitmaakt van dezelfde fiscale eenheid als de S&O-inhoudingsplichtige. Verder blijft de opzet van de regeling (de parameters) in grote lijnen gelijk. Er gelden twee schijven met een verschillend voordeelpercentage (32% en 16% - thans nog 35% en 14%), waarbij de te gebruiken schijf afhankelijk is van de totaal gemaakte S&O-kosten (grens tussen de eerste en de tweede schijf ligt bij € 350.000 (thans nog € 250.000)). Daarnaast zal er een verhoogd starterspercentage van de eerste schijf blijven bestaan (40% - thans nog 50%). Tot slot vervalt het huidige plafond in de S&O-afdrachtvermindering waardoor er geen maximum meer bestaat voor de in aanmerking te nemen afdrachtvermindering op de te betalen loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen. Bij het vaststellen van de percentages en de schijven en het vervallen van het plafond van de S&O-afdrachtvermindering per 2016, is gekeken naar het voordeel dat bedrijven op dit moment ontvangen met de twee huidige regelingen (de S&O-afdrachtvermindering en RDA). Uit een analyse van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) blijkt dat bij genoemde voordeelpercentages de verdeling van het budget over verschillende grootteklassen bedrijven naar het aantal werkzame personen (en ook de verdeling tussen MKB/grootbedrijf) in grote lijnen gelijk blijft. Omdat er voor zowel loonkosten (ook thans reeds S&O-afdrachtvermindering) en overige S&O-kosten en S&O-uitgaven (thans nog RDA) straks dezelfde voordeelpercentages gelden, worden deze onder de geïntegreerde regeling binnen een bedrijf op dezelfde wijze ondersteund. Daarnaast is er voor de overige S&O-kosten en S&O-uitgaven (thans nog RDA) na de integratie meer zekerheid over het tijdstip van en de mogelijkheden voor verzilvering.

Overige aanpassingen S&O-afdrachtvermindering per 2016
In verband met de integratie van de RDA in de S&O-afdrachtvermindering wordt het Besluit RDA ingetrokken en worden de voor de geïntegreerde regeling relevante begrippen opgenomen in de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen (WVA). Dit zijn voornamelijk wijzigingen van technische aard die noodzakelijkerwijs voortvloeien uit de integratie van beide regelingen. Verder wordt er een forfait in de S&O-afdrachtvermindering geïntroduceerd (als vervanging van het huidige RDA-forfait). Daarnaast wordt de definitie van S&O-inhoudingsplichtige gewijzigd. Door het uitsluiten van inhoudingsplichtigen die ook een publieke kennisinstelling zijn, blijft geborgd dat de S&O-afdrachtvermindering zich richt op het bevorderen van speur- en ontwikkelingswerk door private bedrijven. In het Belastingplan 2015 was al een maatregel opgenomen waardoor contractonderzoek door publieke kennisinstellingen niet meer voor S&O-afdrachtvermindering in aanmerking komt. Daarnaast wordt bepaald dat de ontwikkeling van technisch nieuwe (onderdelen van) programmatuur alleen kwalificeert indien het niet-fysieke logische deelsysteem van een informatiesysteem is vastgelegd in een formele programmeertaal. Deze wijzigingen worden nader toegelicht in het artikelsgewijze deel van deze memorie.
Naast de integratie dient invulling te worden gegeven aan de taakstelling op het fiscale innovatie-instrumentarium in overeenstemming met de Begrotingsafspraken 2014.[21] Het kabinet kiest ervoor de grondslag van de geïntegreerde regeling te versoberen door twee soorten werkzaamheden met ingang van 1 januari 2016 niet langer te laten kwalificeren voor de S&O-afdrachtvermindering. Dit betreft het uitvoeren van een systematisch opgezette analyse van de technische haalbaarheid (ATH) voor het zelf verrichten van het S&O en het uitvoeren van een technisch onderzoek (TO) naar een substantiële wijziging van een productiemethode (bij productieprocessen) dan wel naar

[21] Kamerstukken II 2013/14, 33 750, nr. 19.

een modellering van processen (bij programmatuur). Met deze aanpassingen richt het kabinet de ondersteuning via de S&O-afdrachtvermindering op activiteiten die de kern van innovatie vormen (technisch wetenschappelijk onderzoek en de ontwikkeling van nieuwe producten, productieprocessen en programmatuur). Naar verwachting levert het laten vervallen van ATH en TO in de grondslag van de S&O-afdrachtvermindering een jaarlijkse besparing van ruim € 30 miljoen op. Ook leidt dit tot een vereenvoudiging in de uitvoering door RVO.nl omdat RVO.nl naar verwachting minder aanvragen zal hoeven af te handelen.

Overgang RDA naar S&O-afdrachtvermindering

Onder de huidige RDA-regeling dienen S&O-uitgaven boven € 1 miljoen verplicht verdeeld in vijf jaar te worden opgevoerd, in die zin dat maximaal een vijfde deel per kalenderjaar in aanmerking kan komen. De bedragen die onder de huidige RDA-regeling nog niet zijn opgevoerd, de zogenoemde *nog openstaande* S&O-uitgaven, kunnen in de nieuwe regeling in diezelfde periode als reeds op de huidige RDA-beschikking staat, jaarlijks voor een evenredig deel, worden opgevoerd bij de S&O-aanvraag. Om de overgang van de huidige regelingen naar de nieuwe regeling goed te laten verlopen, zal RVO.nl als uitvoerder van de regeling tijdig het aanvraagprogramma voor de nieuwe geïntegreerde regeling openstellen, zodat aanvragen met als startmaand januari 2016 uiterlijk eind november 2015 kunnen worden ingediend.[22]

Evaluatie van de S&O-afdrachtvermindering

De S&O-afdrachtvermindering is laatstelijk over de periode 2006-2010 geëvalueerd en zou uiterlijk in 2016 opnieuw worden geëvalueerd.[23] De RDA zou uiterlijk in 2016 worden geëvalueerd.[24] Door de in dit Belastingplan voorziene integratie van beide regelingen per 1 januari 2016 worden deze evaluaties uitgesteld en meegenomen in de evaluatie van de nieuwe geïntegreerde regeling. Deze evaluatie zal plaatsvinden in 2018.

Parameters S&O-afdrachtvermindering 2016

Naast de effecten van de hiervoor genoemde aanpassingen in de (nieuwe) S&O-afdrachtvermindering dienen bij het vaststellen van de parameters per 2016, alvorens de budgetten (zoals opgenomen in de Miljoenennota 2015 voor de S&O-afdrachtvermindering en de RDA) bij elkaar worden opgeteld, nog enkele mutaties op die budgetten te worden verwerkt. Deze worden hierna toegelicht.

Het gebruik van de S&O-afdrachtvermindering in 2014 heeft geleid tot een overschrijding van € 24 miljoen op het budget van de S&O-afdrachtvermindering. Deze overschrijding wordt conform de budgetsystematiek verrekend in 2016, waardoor het voor 2016 beschikbaar budget van de S&O-afdrachtvermindering incidenteel € 24 miljoen lager is (zie tabel 10).
Verder heeft in 2014 het gebruik van de RDA geleid tot een onderuitputting van € 47 miljoen op het budget van de RDA. Deze onderuitputting wordt conform de budgetsystematiek in 2016 verrekend. Gelet op de voorgestelde integratie van RDA met de S&O-afdrachtvermindering, zal dat

[22] www.rvo.nl/subsidies-regelingen/wbso-en-rda.
[23] Kamerstukken II 2013/14, 34 000 XIII, nr. 2, blz. 256.
[24] Kamerstukken II 2011/12, 33 003, nr. 5, blz. 5.

bedrag in 2016 worden toegevoegd aan het budget van de geïntegreerde regeling S&O-afdrachtvermindering.
Daarnaast zal in de loop van 2016 bekend worden in welke mate het budget van de S&O-afdrachtvermindering en het budget van de RDA voor 2015 zijn uitgeput. Een eventuele onderuitputting of overschrijding zal in 2017 conform de budgetsystematiek worden verrekend met het budget van de geïntegreerde regeling S&O-afdrachtvermindering. Het in tabel 10 opgenomen budget voor 2017 en de jaren daarna kan dus nog wijzigen.

Zoals aangegeven in de memorie van toelichting bij het Belastingplan 2015 wordt bij de concrete vormgeving en het budget van de nieuwe regeling rekening gehouden met het financiële nadeel dat het bedrijfsleven zou kunnen ondervinden van de samenvoeging. Met het oog hierop heeft het kabinet het budget voor de S&O-afdrachtvermindering per 2016 structureel geïntensiveerd met € 85 miljoen. Met deze intensivering blijft voor bedrijven een nagenoeg gelijke ondersteuning van S&O-loonkosten en S&O-kosten en -uitgaven bestaan.

In het Belastingplan 2014 was de taakstelling "Boetes marktwerking NMa" uit het regeerakkoord ingevuld door een korting op het budget voor de S&O-afdrachtvermindering en de RDA. Bij de augustusbesluitvorming is budgettaire ruimte gevonden voor lastenverlichting voor het bedrijfsleven. Een deel van deze ruimte is ingezet om de resterende taakstelling van € 100 miljoen in 2016 en € 115 miljoen vanaf 2017 terug te draaien. Deze ruimte is gebruikt om de parameters aan te passen en de samengevoegde regeling effectiever te maken.

In de eerder genoemde Begrotingsafspraken 2014 is besloten om de middelen voor het bedrijfsleven vanaf 2015 te herschikken en de subsidies rijksbreed te verlagen. Het gaat om een taakstelling van € 55 miljoen in 2015 oplopend naar € 110 miljoen vanaf 2016. Het kabinet heeft in de memorie van toelichting bij het Belastingplan 2015[25] aangekondigd € 50 miljoen van deze taakstelling vanaf 2016 via het fiscale innovatie instrumentarium te realiseren. Deze taakstelling is in de Miljoenennota 2015 reeds technisch ingevuld bij de S&O-afdrachtvermindering.

In onderstaande tabel 10 is weergegeven op welke wijze bovengenoemde mutaties in de S&O-afdrachtvermindering worden verwerkt in het beschikbare budget en zijn tevens de effecten opgenomen van het te integreren budget RDA, zodat opgeteld kan worden naar een beschikbaar budget 2016 voor de S&O-afdrachtvermindering en een potentieel budget S&O-afdrachtvermindering voor 2017 en verder.

[25] Kamerstukken II 2014/15, 34 002, nr. 3, blz. 9.

Tabel 10: "Budget S&O-afdrachtvermindering 2016 en 2017 e.v."

	2016	2017 e.v.
Budget S&O-afdrachtvermindering voor BP 2016 (stand MN 2015)	**804**	**794**
Incidentele compensatie budgetoverschrijding S&O-afdrachtvermindering 2014	-24	n.v.t.
Structureel verhogen budget in verband met integratie S&O-afdrachtvermindering RDA	85	85
Structureel verhogen budget in verband met terugdraaien deel taakstelling regeerakkoord	100	115
Effect uitputting S&O-afdrachtvermindering 2015 incidenteel verrekenen	n.v.t.	*
Effect te integreren budget RDA op beschikbaar budget S&O-afdrachtvermindering		
a. Incidentele schuif van volledige RDA-budget naar S&O-afdrachtvermindering	131	n.v.t.
b. Structurele schuif van volledige RDA-budget naar S&O-afdrachtvermindering	n.v.t.	126
c. Incidentele onderuitputting RDA 2014 naar budget S&O-afdrachtvermindering	47	n.v.t.
d. Effect uitputting RDA 2015 incidenteel verrekenen met budget S&O-afdrachtvermindering	n.v.t.	*
Beschikbaar budget S&O-afdrachtvermindering (na BP 2016)	**1.143**	**1.120**

* dit bedrag is pas medio 2016 bekend.

Het beschikbare budget voor de geïntegreerde S&O-afdrachtvermindering voor 2016 leidt tot de parameters van de S&O-afdrachtvermindering zoals in onderstaande tabel 11.

Tabel 11: Parameters S&O-afdrachtvermindering

	2015	2016
Tarief eerste schijf	35%	32%
Tarief eerste schijf starters	50%	40%
Grens eerste schijf	€ 250.000	€ 350.000
Tarief tweede schijf	14%	16%
Plafond	€ 14 mln.	Vervallen

Uitvoeringsaspecten RVO.nl

RVO.nl zal de uitvoering, het toezicht en de handhaving van de geïntegreerde S&O-afdrachtvermindering verzorgen. RVO.nl is nu al verantwoordelijk voor de uitvoering van de S&O-afdrachtvermindering en de RDA. RVO.nl zal de kennis en ervaring van deze afzonderlijke regelingen inzetten voor de uitvoering van de geïntegreerde S&O-afdrachtvermindering. De integratie heeft naar verwachting beperkt effect op de uitvoeringskosten van RVO.nl, omdat de uitvoering van de S&O-afdrachtvermindering en de RDA in de praktijk al verregaand zijn geïntegreerd. Het laten vervallen van ATH en TO uit de S&O-definitie leidt naar verwachting tot een besparing in de uitvoering van € 500.000. De wijzigingen in deze wetgeving zijn in overleg met RVO.nl tot stand gekomen.

7. Vereenvoudiging verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken

Het kabinet stelt in de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken enerzijds een tariefverhoging voor en anderzijds enkele vereenvoudigingen om de administratieve lasten voor bedrijven en de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst te verminderen. De huidige twee tarieven - voor vruchtensap, groentesap en mineraalwater € 5,70 per 100 liter en voor limonade € 7,59 per 100 liter - worden vervangen door één tarief van € 7,91 per 100 liter. Ook komt het onderscheid in huishoudelijk en niet huishoudelijk gebruik voor de berekening van de verbruiksbelasting voor onder meer siropen en poeders te vervallen. Tot slot schaft het kabinet de vrijstellingen voor

vruchten- en groentesappen die uitsluitend bestemd zijn als aanvulling op kindervoeding, voor medicinale doeleinden of voor ander gebruik dan om te worden gedronken, af. De twee eerstgenoemde toepassingen zijn nauwelijks denkbaar terwijl de laatstgenoemde toepassing wordt afgedekt door een andere vrijstellingsmogelijkheid in de wet. Het gaat dan om alcoholvrije dranken die worden gebruikt als grondstof voor het vervaardigen van andere goederen dan alcoholvrije dranken, zoals groentesap dat wordt toegevoegd aan potjes baby- en kindervoeding. Door de vereenvoudigingen vermindert de problematiek van afbakening tussen producten en wordt de toepassing van de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken eenduidiger.
In verband met het invoeren van het nieuwe hogere tarief in de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken wordt het laagste tarief van de bieraccijns aan dat tarief gelijkgesteld. Anders zou alcoholvrij bier (bier met een alcoholpercentage van maximaal 0,5%, dat als frisdrank wordt aangemerkt) zwaarder worden belast dan bier dat valt onder het laagste tarief van de bieraccijns. Overigens is de omzet van bier, vallend onder het laagste tarief van de bieraccijns, heel beperkt. De tariefverhogingen van de verbruiksbelasting op alcoholvrije dranken en van het laagste tarief van de bieraccijns leiden tot een opbrengst van € 30 miljoen.

8. Verruiming schenkingsvrijstelling eigen woning

De eenmalig verhoogde vrijstelling in de schenkbelasting voor schenkingen van ouders aan kinderen tussen 18 en 40 jaar voor schenkingen die verband houden met de eigen woning wordt verruimd. In de Successiewet 1956 is een eenmalig verhoogde vrijstelling van € 53.016 (bedrag 2016) opgenomen voor schenkingen van ouders aan kinderen tussen 18 en 40 jaar, mits de schenking verband houdt met de verwerving of verbouwing van een eigen woning, de afkoop van rechten van erfpacht, opstal of beklemming met betrekking tot die woning dan wel voor de aflossing van de eigenwoningschuld of een restschuld van de vervreemde eigen woning van het kind. In de eerste plaats wordt de hoogte van de vrijstelling structureel verruimd van €53.016 (bedrag 2016) tot € 100.000 (bedrag 2017). Voorts vervalt eveneens de beperking dat de schenking moet zijn gedaan van een ouder aan een kind, waardoor er ook buiten de gezinssituatie gebruik kan worden gemaakt van de vrijstelling. Wel blijft de beperking van kracht dat de begunstigde tussen 18 en 40 jaar moet zijn. Deze verruiming zal om budgettaire redenen pas in werking treden per 1 januari 2017. Dit betekent dat vanaf 1 januari 2017 iedereen tussen 18 en 40 jaar van een familielid of van een derde eenmalig een schenking van maximaal € 100.000 vrij van schenkbelasting mag ontvangen, mits deze wordt aangewend voor de eigen woning.
De structurele verruiming van de vrijstelling beoogt een bijdrage te leveren aan de reductie van de eigenwoningschuld. Nederlandse huishoudens hebben een relatief hoge eigenwoningschuld. Dit is onder meer veroorzaakt door ruimhartige kredietverstrekkingen in het verleden, waarbij veelvuldig niet werd afgelost op de schuld. Met de schenking kunnen woningbezitters hun schuldniveau verlagen, zowel direct bij aankoop van de woning als door op de bestaande schuld af te lossen. Dit maakt woningbezitters minder kwetsbaar.
Het betreft een structurele verruiming. Het motief voor de structurele verruiming wijkt af van het beleidsmotief bij de tijdelijke verruiming. Bij de tijdelijke verruiming ging het erom de woningmarkt in een tijd van crisis weer op gang te helpen. Deze verruiming had dan ook direct te maken met de situatie in de bouw. De nu voorgestelde maatregel is structureel en wordt genomen in een andere context. Bij de nieuwe structurele maatregel ligt het accent op de aanpak van lange balansen van

veel huishoudens. Daarbij kan de maatregel bijdragen aan het wegwerken van de uit de crisis voortvloeiende onderwaterproblematiek en het verminderen van de financiële kwetsbaarheid van gezinnen.
Voor 2020 is een evaluatie met betrekking tot de effectiviteit en doelmatigheid voorzien. Bij de evaluatie zal onder meer worden bekeken waar de schenking aan is besteed, en wat het effect van de schenking is op de hoogte van de macro-eigenwoningschuld. Tevens zal worden gekeken wie gebruikmaakt van de regeling (ouder kindrelaties; overige familieleden en derden) en tot welke bedragen, ook om te voorkomen dat er gebruikgemaakt wordt van ongewenste constructies. Tot slot zal worden bezien of de regeling budgettair blijft sporen met de geraamde derving van € 90 miljoen.
De verhoogde schenkingsvrijstellingen zijn eenmalige vrijstellingen. De hoofdregel is dat de verkrijger per schenker eenmaal in zijn leven van één van de regelingen gebruik kan maken. In 2013 en 2014 is eenieder in de gelegenheid gesteld om eerdere schenkingen voor de eigen woning aan te vullen tot de voor die jaren geldende verhoogde vrijstelling van € 100 000. Op grond van het thans voorgestelde overgangsrecht gaat een vergelijkbare regeling ook gelden voor diegenen die in de kalenderjaren 2015 en 2016 gebruikmaken van de voor die jaren geldende verhoogde schenkingsvrijstelling voor de eigen woning van € 53.016 (bedrag 2016). Zij kunnen in de kalenderjaren 2017 en 2018 bij een schenking voor de eigen woning nog een vrijstelling toepassen tot het bedrag waarmee de met ingang van 2017 geldende vrijstelling voor de eigen woning de thans bestaande verhoogde vrijstelling van € 53.016 (bedrag 2016) te boven gaat. Het overgangsrecht wordt daarmee – in combinatie met de tijdelijke verhoogde vrijstelling in 2013 en 2014 – zodanig vorm gegeven dat eenieder de mogelijkheid krijgt of heeft gehad om vrij van schenkbelasting te schenken tot een ton voor de eigen woning.

9. Overig

9.1. Betere aansluiting loonbelasting en inkomstenbelasting

In het Belastingplan 2015 is het mogelijk gemaakt om in de zogenoemde tabel bijzondere beloningen de arbeidskorting te verwerken. Voor het jaar 2015 is van die mogelijkheid gebruikgemaakt door de inkomensafhankelijke *afbouw* van de arbeidskorting in die tabel te verwerken. Met ingang van 1 januari 2016 zal ook de inkomensafhankelijke *opbouw* van de arbeidskorting in de tabel bijzondere beloningen worden verwerkt. Dit heeft gevolgen voor werknemers met een inkomen tot circa € 20.000. Veel van deze werknemers kunnen het deel van de arbeidskorting dat wordt toegekend ter zake van bijzondere beloningen op dit moment niet direct in de loonbelasting realiseren, maar kunnen dat alleen via de inkomstenbelasting. Dat betreft ongeveer 1,1 miljoen werknemers die gedurende het jaar één werkgever hebben. De aanpassing van de tabel bijzondere beloningen zal zodanig worden vormgegeven dat dit aantal wordt teruggebracht tot ongeveer 230.000. Tegelijkertijd is het hierbij onvermijdelijk dat het aantal werknemers dat te maken krijgt met een te lage loonheffing beperkt stijgt van ongeveer 5000 naar ongeveer 25.000. De tabellen bevatten namelijk een zekere mate van grofheid waardoor een volledige aansluiting tussen de loonbelasting en de inkomstenbelasting niet haalbaar is. Na de eerste stap per 2015 – het verwerken van de afbouw van de arbeidskorting in de tabel bijzondere beloningen – wordt met deze tweede stap de aansluiting verder verbeterd.

9.2. Maatregelen met betrekking tot 'partners'

9.2.1. Uitzondering partnerbegrip bij opvanghuizen

Bij de behandeling van het Belastingplan 2015 is door de Tweede Kamer aandacht gevraagd voor de situatie waarin twee personen die worden gehuisvest in een opvanghuis met een kind van een van beiden, (toeslag)partner worden. Dit partnerschap leidt ertoe dat, omdat ter bepaling van de draagkracht het toetsingsinkomen van de partner in aanmerking wordt genomen, de aanspraak op verschillende toeslagen daalt. Ook heeft dit partnerschap gevolgen voor de inkomstenbelasting. Zoals eind vorig jaar per brief[26] is aangegeven, acht het kabinet het onwenselijk de gevolgen van het kwalificeren als partners voor deze groep te laten voortbestaan. Voor de overwegingen van het kabinet is van doorslaggevend belang geweest dat het een groep kwetsbare personen betreft die geen zeggenschap heeft over de specifieke woning waarin zij worden geplaatst. De uitzondering om door middel van een zakelijke huurovereenkomst te doen blijken dat een van beiden op zakelijke gronden een gedeelte van de woning huurt van de ander biedt voor hen geen uitkomst. Deze wijziging van het partnerbegrip geeft uitvoering aan de in de Tweede Kamer breed geuite wens om deze personen, gedurende het verblijf in een accommodatie van een instelling die opvang biedt, niet als partners aan te merken. Zoals hiervoor is aangegeven, zijn de Tweede Kamer en de Eerste Kamer op 16 december 2014 per brief geïnformeerd over het voornemen om op dit punt een uitzondering op het partnerbegrip te introduceren. Mede omdat per 1 januari 2015 de alleenstaande-ouderkop in het kindgebonden budget is geïntroduceerd en partners daarop geen aanspraak kunnen maken is op 5 juni 2015 – vooruitlopend op wetswijziging – voor het belasting- en berekeningsjaar 2015 een goedkeurend beleidsbesluit gepubliceerd in de Staatscourant.[27]

9.2.2. Fiscale behandeling kinderalimentatieverplichting

Voor de bepaling van de rendementsgrondslag in box 3 worden in beginsel alle rechten en verplichtingen die een waarde in het economische verkeer hebben als bezitting, onderscheidenlijk schuld, in aanmerking genomen. Voor kinderalimentatie – waaraan op basis van een arrest van de Hoge Raad uit 2011[28] ook een waarde in het economische verkeer is toe te kennen – geldt dat kinderalimentatierechten op basis van de rangorderegeling (vanwege het (vrijgesteld) in aanmerking nemen in box 1) zijn uitgezonderd van box 3. Voor deze rechten wordt dus geen bezitting in aanmerking genomen. Voor kinderalimentatieverplichtingen geldt sinds 1 januari 2015 dat deze niet langer zijn uitgesloten als verplichting in box 3 en dus als schuld in aanmerking zouden kunnen worden genomen. Met de invoering van de Wet hervorming kindregelingen (WHK) is de aftrek van uitgaven voor levensonderhoud van kinderen namelijk met ingang van die datum komen te vervallen. Als gevolg hiervan valt een kinderalimentatieverplichting niet langer onder de uitsluiting in box 3 van verplichtingen die kunnen leiden tot uitgaven die als een persoonsgebonden aftrekpost in aanmerking worden genomen. Bij de invoering van de WHK is verzuimd om per 2015 voornoemde verplichting via een afzonderlijke bepaling uit te sluiten van box 3. Hierdoor is een disbalans in box 3 ontstaan waarbij het recht niet, maar de verplichting wel in aanmerking wordt genomen. Om dit te herstellen, wordt voorgesteld met ingang van 1 januari 2017 een bepaling toe

[26] Kamerstukken II 2014/15, 34 002, nr. 81.
[27] Besluit van 27 mei 2015, nr. BLKB2015/555M (Stcrt. 2015, 14899).
[28] HR 11 februari 2011, nr. 10/00367 ECLI:NL:HR:2011:BO0403.

te voegen waarmee verplichtingen aan bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de tweede graad van de zijlijn die rechtstreeks uit het familierecht voortvloeien worden uitgezonderd van de in box 3 in aanmerking te nemen verplichtingen. Om uitvoeringstechnische redenen is gekozen voor invoering met ingang van 1 januari 2017 omdat invoering per 1 januari 2016 bijvoorbeeld tot gevolg zou hebben dat een door een belastingplichtige aangevraagde voorlopige aanslag 2016 te laag zou worden opgelegd met als gevolg dat het te veel ontvangen bedrag bij de definitieve aanslag 2016 moet worden terugbetaald. Ten behoeve van de consistentie worden ook vergelijkbare verplichtingen tot het doen van periodieke uitkeringen en verstrekkingen waarvan het recht ook is uitgezonderd van box 3 op basis van de rangorderegeling (vanwege het (vrijgesteld) in aanmerking nemen in box 1), uitgesloten van box 3. Het gaat dan om verplichtingen tot het doen van uitkeringen of verstrekkingen aan bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de tweede graad van de zijlijn en aan personen die behoren tot het huishouden van de schuldenaar die in rechte vorderbaar zijn en niet de tegenwaarde vormen voor een prestatie.

9.3. Erfpachtstructuren in de overdrachtsbelasting

Geconstateerd is dat in de praktijk als financieringsstructuur of voor de vervreemding van beleggingsvastgoed steeds vaker gebruik wordt gemaakt van de zogenoemde erfpachtlease in plaats van een "sale-en-leaseback" om heffing van overdrachtsbelasting te voorkomen. Het kabinet stelt voor deze economische vergelijkbare gevallen gelijk te behandelen door niet meer toe te staan dat de grondslag waarover in geval van verkoop met gelijktijdige vestiging van een erfdienstbaarheid, een recht van erfpacht of een recht van opstal verminderd kan worden met de gekapitaliseerde waarde van de erfpacht canon of retributie. Bij een "sale-en-leaseback" wordt de onroerende zaak verkocht waarbij de verkoper en de koper gelijktijdig een huurovereenkomst sluiten. De verkoper verkrijgt hiermee de positie van huurder. Bij de erfpachtlease daarentegen wordt de onroerende zaak verkocht en geleverd onder voorbehoud van een recht van erfpacht. De verkoper verkrijgt hiermee de positie van erfpachter, waarbij in plaats van een huursom een jaarlijkse canon is verschuldigd (die veelal gelijk is aan de huur die anders betaald zou worden). De erfpachtvoorwaarden zoals die in de erfpachtakte worden vastgesteld, worden zoveel mogelijk gemodelleerd naar de voorwaarden zoals die in een huurovereenkomst zouden worden opgenomen. Zo is ook de looptijd van het recht van erfpacht vergelijkbaar met de looptijd van de huurovereenkomst. De positie van de verkoper als erfpachter verschilt hierdoor in economische zin niet wezenlijk van de positie die hij als huurder zou hebben. Hetzelfde geldt voor de positie van de koper in beide situaties. De keuze voor erfpacht in plaats van huur is vooral ingegeven door een forse besparing van overdrachtsbelasting. Voor de overdrachtsbelasting kan namelijk, door het gebruik van de rechtsfiguur erfpachtlease, heffing worden vermeden die in geval van een "sale-en-leaseback" wel verschuldigd zou zijn. Immers in geval van een levering van een onroerende zaak onder voorbehoud van een erfdienstbaarheid, een recht van erfpacht of een recht van opstal, mag voor de berekening van overdrachtsbelasting de gekapitaliseerde waarde van de verschuldigde canon in mindering worden gebracht op de waarde van de eigendom van de onroerende zaak.
Na afloop van de voorbehouden erfdienstbaarheid, het recht van erfpacht of het recht van opstal heeft de koper de volle eigendom van de onroerende zaak. Ter zake van de aanwas naar volle eigendom vindt dan in beginsel geen heffing van overdrachtsbelasting meer plaats.

Bij een levering van de onroerende zaak onder gelijktijdige vaststelling van een huurovereenkomst vindt deze vermindering van de maatstaf van heffing niet plaats. De koper van de verhuurde onroerende zaak betaalt in dat geval overdrachtsbelasting over de volle waarde in het economische verkeer van de onroerende zaak (en tenminste over de tegenprestatie).
Ook bij vervreemding van beleggingsvastgoed wordt in toenemende mate de rechtsfiguur erfpachtlease toegepast. In die gevallen verkoopt een belegger zijn verhuurd vastgoed aan een andere belegger, onder voorbehoud van een tijdelijk recht van erfpacht tegen een prijs die gelijk is aan de waarde in het economische verkeer van het vastgoed. De verkoper blijft verhuurder van het vastgoed en recht hebben op de huuropbrengsten, maar tegelijkertijd verkrijgt hij de positie van erfpachter en dus ook de verplichting om canon te betalen (die veelal gelijk is aan de huuropbrengsten). Op deze wijze wordt bewerkstelligd dat de koper het beleggingsvastgoed verkrijgt met een forse besparing van overdrachtsbelasting.
Met de onderhavige wijziging kan de bovenbedoelde vermindering van de maatstaf van heffing niet toegepast worden wanneer een onroerende zaak wordt geleverd onder voorbehoud van een erfdienstbaarheid, een recht van erfpacht of een recht van opstal. Daarmee worden economisch vergelijkbare gevallen, ook fiscaal gelijk behandeld.

9.4. Heffing MRB en provinciale opcenten voor niet-ingezetenen

De voorgestelde wijziging op de heffing van de provinciale opcenten regelt dat een niet-ingezetene die aan de heffing van motorrijtuigenbelasting is onderworpen, geacht wordt te wonen in de provincie die het laagste aantal opcenten heeft. Op dit moment wordt een niet-ingezetene die aan de heffing van motorrijtuigenbelasting is onderworpen, geacht te wonen in de provincie die de hoogste provinciale opcenten heft. In een recente uitspraak van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant heeft de rechtbank geconcludeerd dat de heffing van provinciale opcenten in verband met het Europese recht onverbindend is, voor zover het bepaalt dat niet-ingezetenen geacht worden te wonen in de provincie die het hoogste aantal provinciale opcenten heft.[29] Voor het zwaarder belasten van niet-ingezetenen bestaat volgens de rechtbank geen objectieve rechtvaardiging. De heffing is strijdig met het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en daarmee onverbindend. Om die reden wordt er nu voor gekozen de Provinciewet op dit punt aan te passen.

9.5. Herintroductie vrijstelling kolenbelasting voor opwekking elektriciteit

Met dit voorstel geeft het kabinet uitvoering aan de afspraak uit het Energieakkoord om opnieuw een vrijstelling van kolenbelasting voor kolen die worden gebruikt voor de productie van elektriciteit in te voeren. Op 1 januari 2013 werd deze vrijstelling bij de Wet uitwerking fiscale maatregelen Begrotingsakkoord 2013 afgeschaft vanuit milieubeleidsoverwegingen en om budgettaire redenen. Naast de herintroductie van de vrijstelling is in het Energieakkoord de afspraak gemaakt om de meest vervuilende elektriciteitsproductie af te bouwen als onderdeel van de transitie naar een duurzame energiehuishouding. Hiertoe is het kabinet voornemens om per 1 januari 2016 minimum rendementseisen te introduceren in het Activiteitenbesluit milieubeheer. Per 1 januari 2016 dienen kolencentrales dan ten minste een netto elektrisch rendement van 38% te halen. Per 1 juli 2017 dienen zij een netto elektrisch rendement van 40% te halen. De invoering van de minimum rendementseisen draagt bij aan de verlaging van het primaire energieverbruik en

[29] Rechtbank Zeeland-West-Brabant 24 april 2015, nr. AWB – 14_5972, ECLI:NL:RBZWB:2015:2612.

de verlaging van de emissie van CO_2, NO_x, SO_2 en fijnstof in Nederland. Wanneer een kolencentrale op de invoeringsdata niet aan de gestelde eisen voldoet, zal deze moeten sluiten. Op dit moment voldoen vijf kolencentrales uit de jaren tachtig niet aan deze minimum rendementseis van 38% respectievelijk 40%. De motie van de leden Jan Vos en Van Veldhoven[30] verzoekt de vrijstelling van kolenbelasting in te trekken als zou blijken dat de genoemde kolencentrales niet zouden sluiten, conform de oorspronkelijke afspraak uit het Energieakkoord. De oorspronkelijke afspraak tot sluiting van de meest vervuilende kolencentrales is echter vervallen vanwege strijdigheid met de mededingingsregels. Deze afspraak zal daarom worden vervangen door de genoemde minimum rendementseisen. Aan de motie van de leden Jan Vos en Van Veldhoven wordt dan ook uitvoering gegeven door de opnieuw te introduceren vrijstelling gelijktijdig toe te passen, althans op een eerste dag van een kalenderjaar, met de inwerkingtreding van de beoogde wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer waarmee de rendementseisen worden ingevoerd die is voorzien op 1 januari 2016. Aangezien die wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer nog niet in het Staatsblad is gepubliceerd, is de inwerkingtreding technisch vormgegeven door een inwerkingtreding bij koninklijk besluit. De exploitanten van de kolencentrales zijn voorbereid op de invoering van deze regelgeving in de context van het Energieakkoord, zoals onder andere is toegelicht in de brief van de minister van Economische Zaken van 3 juli 2014[31] en het verslag van het schriftelijk overleg van 26 februari 2015 over het ontwerpbesluit tot wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer (rendementseisen kolencentrales).[32] De borging van de maatregelen over kolencentrales uit het Energieakkoord wordt gedaan door de SER Borgingscommissie.

De herinvoering van de vrijstelling brengt een belastingderving met zich mee van € 189 miljoen per jaar. In het Energieakkoord is vastgelegd dat deze derving wordt gedekt uit een verhoging van de energiebelasting die voor 50% neerslaat bij bedrijven en voor 50% bij huishoudens. Het kabinet heeft onderzocht hoe de lasten binnen deze beide groepen op een evenwichtige wijze kunnen worden verdeeld. Bij bedrijven is daarbij gekeken naar een evenwichtige verdeling over de bedrijven die met name aardgas gebruiken en de bedrijven die met name elektriciteit gebruiken. Daarbij is ervoor gekozen de lasten voor het bedrijfsleven zodanig te verdelen dat de lastenstijging van een bedrijf dat met zijn verbruik de eerste drie belastingschijven voor aardgas doorloopt ongeveer gelijk is aan de lastenstijging van een bedrijf dat met zijn verbruik de eerste drie belastingschijven voor elektriciteit doorloopt.

Bij de verdeling van de lasten van huishoudens is een belangrijk uitgangspunt de verhouding tussen de tarieven op aardgas en elektriciteit gelet op de energie-inhoud en de CO_2-prestatie. Deze verhouding tussen de belasting op aardgas en elektriciteit komt bij huishoudens beter in balans als elektriciteit lager wordt belast en gas hoger wordt belast. Hieruit volgt dat de lasten voor huishoudens het beste kunnen neerslaan bij aardgas. In de hogere schijven waar het verbruik van bedrijven met name wordt belast, is die verhouding overigens al beter in balans. De voorgaande overwegingen hebben geleid tot de volgende, naar de mening van het kabinet evenwichtige, verdeling van de verhoging van de energiebelasting:

[30] Kamerstukken II 2014/15, 30 196, nr. 281.
[31] Kamerstukken II 2013/14, 30 196, nr. 252.
[32] Kamerstukken II 2014/15, 29 383, nr. 234.

Tabel 12: Tariefwijzigingen energiebelasting ter dekking vrijstelling kolenbelasting

Verbruik	Tarief 2015 in centen	Verhoging ter dekking in centen	Verhoging ter dekking in procenten	Tarief 2016 in centen inclusief inflatiecorrectie
Aardgas				
0-170.000 m³	19,11	0,858	4,49%	20,064
170.000-1.000.000 m³	6,77	0,150	2,21%	6,954
1.000.000-10 mln. m³	2,47	0,055	2,21%	2,537
>10 mln. m³	1,18	0,026	2,21%	1,212
Aardgas glastuinbouw				
0-170.000 m³	3,069	0,138	4,49%	3,222
170.000-1.000.000 m³	2,278	0,050	2,21%	2,339
1.000.000-10 mln. m³	2,47	0,055	2,21%	2,537
>10 mln. m³	1,18	0,026	2,21%	1,212
Elektriciteit				
0-10.000 kWh	11,96	0,000	0,00%	12,020
10.000-50.000 kWh	4,69	0,283	6,04%	4,996
50.000 – 10 mln. kWh	1,25	0,075	6,04%	1,331
> 10 mln. kWh niet-zakelijk	0,10	0,006	6,04%	0,107
> 10 mln. kWh zakelijk	0,05	0,003	6,04%	0,053

10. Budgettaire aspecten

In de hierna opgenomen tabel is het totale budgettaire beeld, op transactiebasis, weergegeven van alle maatregelen in het wetsvoorstel Belastingplan 2016 met budgettaire gevolgen.

Tabel 13: Totale budgettaire beeld

Maatregel (lasten)	2015	2016	2017	struc.
Vijfmiljardpakket				
Intensivering IACK		-301	-301	-301
Intensivering arbeidskorting		-2.631	-2631	-2631
Verlaging tarief tweede en derde schijf		-2.560	-2.560	-2.560
Verlengen schijflengte derde schijf		-838	-838	-838
Volledige afbouw algemene heffingskorting		2.081	2.081	2.081
Totaal vijfmiljardpakket (lasten)		*-4.249*	*-4.249*	*-4.249*
Overig				
Verhoging ouderenkorting		-395	0	0
Mutatie tarief eerste schijf		-40	-40	-40
Mutatie tarief tweede en derde schijf		80	0	0
Mutatie arbeidskorting		67	0	0
Mutatie tarief tweede en derde schijf (zorgpremies)		139	429	429
Structureel koppelen einde afbouw AHK en einde 3e schijf		0	-75	-1040
Mutatie tarief tweede en derde schijf i.v.m. struc. koppelen AHK		0	96	1250
Verlengen schijflengte derde schijf		0	-21	-210
Emigratie ab-houders		3	6	65
Integratie RDA in S&O-afdrachtvermindering/ taakstelling		-135	-150	-150
Betere aansluiting loonbelasting en inkomstenbelasting (afschaffen uitzonderingsregel)		20	20	20
Kinderalimentatieverplichtingen uitsluiten in box 3	-4	-4		
Erfpachtstructuren overdrachtsbelasting		20	20	20
Herintroductie vrijstelling kolenbelasting voor opwekking elektriciteit		-189	-189	-189
Verhogen energiebelasting (dekking vrijstelling kolenbelasting)		189	189	189
Uniform tarief in verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken van € 7,91 per hectoliter		30	30	30
Verruiming schenkbelasting ten behoeve van eigenwoning			-90	-90
Totaal overig	*-4*	*-215*	*225*	*284*
Totaal lasten	***-4***	***-4.464***	***-4.024***	***-3.965***

Maatregel (uitgaven)	2015	2016	2017	struc.
Uitzondering partnerbegrip bij opvanghuizen		-6	-6	-6
Uitstel wijziging tarieven ABB bovenwindse eilanden		-1		
Wijziging opcenten niet-ingezetenen		-1	-1	-1
Totaal uitgaven	***-***	***-8***	***-7***	***-7***

Toelichting

In de tabel zijn voor de jaren 2015 tot en met 2017 en structureel de budgettaire gevolgen weergegeven van de maatregelen in dit wetsvoorstel die budgettaire gevolgen hebben.

In totaal wordt vanaf 2016 structureel € 5 miljard vrijgemaakt om de lasten op arbeid te verlagen. € 0,3 miljard wordt ingevuld door middel van een intensivering van de uitgaven, door de kinderopvangtoeslag te verhogen. € 4,2 miljard wordt ingevuld door maatregelen die opgenomen

zijn in dit wetsvoorstel. De resterende € 0,5 miljard wordt vanaf 2017 ingevuld door een loonkostenmaatregel die is opgenomen in het wetsvoorstel Wtl.

Om de koopkracht van gepensioneerden in 2016 te repareren wordt de ouderenkorting eenmalig met € 222 verhoogd. Dit kost € 0,4 miljard in 2016.

Het tarief van de eerste schijf wordt vanaf 2016 neerwaarts afgerond op 0,05%-punt. Dit kost € 40 miljoen. Daarnaast worden ter dekking van de eenmalige koopkrachtreparatie in 2016 de tarieven in de tweede en derde schijf licht verhoogd, alsmede wordt het maximum van de arbeidskorting licht verlaagd. Dit levert respectievelijk € 80 miljoen en € 67 miljoen op in 2016.

Het einde van de afbouw van de algemene heffingskorting wordt structureel gekoppeld aan het einde van de derde schijf, dat door de maatregelen uit de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II de komende jaren (tot en met 2031) stapsgewijs opschuift. Dit wordt gedekt uit een verhoging van het tarief van de tweede en derde schijf met structureel 0,9%-punt. Structureel komt het tarief van de tweede en derde schijf (inclusief de maatregelen uit de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II) hiermee uit op 37,2% in 2042. Daarnaast wordt het einde van de derde schijf structureel verlengd met € 4500 (prijzen 2016). Per saldo pakken deze maatregelen budgetneutraal uit.

De zorgpremies komen ten opzichte van de premieraming bij miljoenennota 2015 lager uit. Dit zorgt voor een lastenverlichting. Het structurele deel van deze lastenverlichting wordt gecompenseerd met een even grote lastenverzwaring. Dit leidt tot een verhoging van het tarief van de tweede en derde schijf met 0,11%-punt in 2016 en 0,21%-punt in 2017.

De opbrengst van de maatregel om fiscaal gedreven emigratie door aanmerkelijkbelanghouders tegen te gaan, is € 3 miljoen in 2016, € 6 miljoen in 2017 en structureel € 65 miljoen, waarbij verondersteld is dat het structurele effect na twintig jaar wordt bereikt. Voor reeds geëmigreerde aanmerkelijkbelanghouders geldt dat deze onder het bestaande regime van de conserverende aanslag blijven vallen.

Het budget voor de RDA en de S&O-afdrachtvermindering – die per januari 2016 samengevoegd worden – wordt structureel met € 85 miljoen verhoogd. Daarnaast wordt de in het Belastingplan 2014 opgenomen taakstelling "Boetes marktwerking NMa" uit het regeerakkoord teruggedraaid per 2016. Dit betekent dat er in 2016 € 100 miljoen en in 2017 en verder € 115 miljoen extra beschikbaar komt voor het budget van de geïntegreerde regeling. Ten slotte heeft het kabinet vorig jaar besloten om de taakstelling op subsidies uit het Begrotingsakkoord 2015 vanaf 2016 voor een bedrag van € 50 miljoen via het fiscale innovatie instrumentarium (RDA en S&O-afdrachtvermindering) te realiseren.

De in het kader van de betere aansluiting van loonbelasting en inkomstenbelasting voorgestelde afschaffing van de uitzonderingsregel leidt tot een structurele opbrengst van € 20 miljoen. Deze opbrengst wordt teruggesluisd in het algemene koopkrachtbeeld.

Het uitsluiten van kinderalimentatieverplichtingen in box 3 beoogt de ontstane disbalans op te heffen en uitvoeringsproblemen te voorkomen. Hierdoor is het resultaat weer gelijk aan de tot 1 januari 2015 geldende situatie. Deze wijziging heeft daarom vanaf 2017 geen budgettaire gevolgen. Wel zal zowel in 2015 als in 2016 de belasting op box 3-vermogen naar schatting € 4 miljoen lager uitvallen. Het uitsluiten van een aantal vergelijkbare onderhoudsverplichtingen in box 3 leidt naar verwachting tot een zodanig marginale budgettaire opbrengst, dat deze op nihil is gesteld.

De maatregel met betrekking tot erfpachtstructuren in de overdrachtsbelasting levert vanaf 2016 € 20 miljoen per jaar op.

De herinvoering van de vrijstelling in de kolenbelasting kost € 189 miljoen per jaar. In het Energieakkoord is afgesproken om deze te dekken uit een verhoging van de energiebelasting, die voor 50% neerslaat bij bedrijven en voor 50% bij huishoudens. Per saldo werken beide maatregelen budgettair neutraal uit.

Het tarief in de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken wordt geüniformeerd en tevens verhoogd naar € 7,91 per 100 liter. Dit leidt tot een budgettaire opbrengst van € 30 miljoen vanaf 2016.

De verruiming van de vrijstelling in de schenkbelasting ten behoeve van de eigen woning leidt vanaf 2017 tot een geraamde derving van € 90 miljoen per jaar.

Het geheel van deze maatregelen maakt deel uit van het totale lastenbeeld zoals dat is beschreven in de Miljoenennota 2016.

11. EU-aspecten

Naar aanleiding van de uitspraak van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant van 24 april 2015 wordt de heffing van opcenten bij niet-ingezetenen aangepast om deze in overeenstemming te brengen met het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

12. Uitvoeringskosten Belastingdienst

De voorstellen van het wetsvoorstel Belastingplan 2016 zijn door de Belastingdienst beoordeeld met de uitvoeringstoets nieuwe stijl. Waar uitvoeringstoetsen van de Belastingdienst zich in het verleden vooral concentreerden op de vraag of de noodzakelijke aanpassingen in de geautomatiseerde systemen nog konden worden doorgevoerd, wordt met de uitvoeringstoets nieuwe stijl breed gekeken naar aspecten die vanuit het perspectief van de uitvoering van belang kunnen zijn. De uitvoeringstoetsen hebben de vorm gekregen van een rapportage per onderdeel van het wetsvoorstel, waarin die aspecten worden uitgewerkt. Bij de verschillende uitvoeringstoetsen is een leeswijzer gevoegd met een nadere toelichting op de vorm waarin die rapportages zijn gegoten.

Voor alle voorstellen uit het onderhavige wetsvoorstel geldt dat de Belastingdienst die uitvoerbaar en handhaafbaar acht per de voorgestelde inwerkingtredingsdatum. Bij een aantal voorstellen worden door de Belastingdienst kanttekeningen geplaatst, waarmee duidelijk is welke potentiële kansen, problemen of risico's de Belastingdienst voorziet bij de invoering daarvan. Dat lijkt nieuw, maar is het niet. In het verleden werd binnen de Belastingdienst een afweging gemaakt, waarbij zonder nadere toelichting het oordeel uitvoerbaar en handhaafbaar volgde, als kansen werden gezien, of als werd besloten bepaalde risico's te accepteren. Met de uitvoeringstoets nieuwe stijl wordt de gemaakte afweging voor de buitenwereld inzichtelijk gemaakt. Dit leidt tot een evenwichtiger beeld van de gevolgen voor de uitvoering die achter de diverse voorstellen schuil gaan. In een aparte brief wordt meer in detail ingegaan op de uitvoeringstoets nieuwe stijl en op de uitvoeringsgevolgen van het gehele pakket Belastingplan 2016.

Een aantal voorstellen uit het wetsvoorstel Belastingplan 2016 heeft gevolgen voor de uitvoeringskosten van de Belastingdienst. Deze zijn opgenomen in de onderstaande tabel. De besparingen die voortvloeien uit de maatregelen worden ingezet ter invulling van de vereenvoudigingtaakstelling bij de Belastingdienst.

Tabel 14: Overzicht additionele uitvoeringskosten Belastingdienst (€ mln., + is toename van uitvoeringskosten)

Totaal uitvoeringskosten BP (x€ 1 mln.)							
Maatregel	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
Wijziging partnerbegrip (opvanghuizen)	0,000	0,224	0,200	0,200	0,200	0,200	0,200
Herziening box 3	0,000	0,335	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Pakket bestrijden emigratielek aanmerkelijk-belanghouders	0,000	0,010	0,000	0,501	0,075	0,075	0,075
Bestrijding erfpachtconstructies in de overdrachtsbelasting	0,190	0,190	0,190	0,143	0,095	0,047	0,047
Verruiming schenkingsvrijstelling	0,000	0,342	0,298	0,298	0,298	0,298	0,298
Totaal kosten BP	**0,190**	**1,101**	**0,688**	**1,142**	**0,668**	**0,620**	**0,620**
Integratie RDA in S&O-afdrachtvermindering	0,000	-0,215	-0,232	-0,232	-0,317	-0,317	-0,317
Totaal besparingen BP	**0,000**	**-0,215**	**-0,232**	**-0,232**	**-0,317**	**-0,317**	**-0,317**
Totaal BP	**0,190**	**0,886**	**0,456**	**0,910**	**0,351**	**0,303**	**0,303**

13. Gevolgen voor bedrijfsleven en burger

De in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen maatregelen die zijn aan te merken als tariefmaatregelen of als het herstel van een omissie hebben in het geheel geen invloed op de regeldruk. Daarnaast heeft slechts één maatregel een meer dan verwaarloosbaar effect op de administratieve lasten. Die maatregel betreft de integratie van de RDA in de S&O-faciliteit (circa € 1 miljoen reductie voor bedrijven). De integratie bevat verschillende vereenvoudigingen, die invloed hebben op het administratieve lastenniveau voor bedrijven. Zo ontvangen bedrijven straks nog maar één S&O-verklaring, die ziet op zowel de S&O-loonkosten als de overige aan S&O-

gerelateerde kosten en uitgaven. Bedrijven ontvangen nu hiervoor nog twee aparte beschikkingen. Daarnaast kunnen bedrijven straks het gehele fiscale voordeel verrekenen via de loonheffing. Nu verrekenen bedrijven het RDA-voordeel nog via de vennootschapsbelasting. Ook wordt het forfaitaire regime voor overige kosten en uitgaven vereenvoudigd. In plaats van een verplicht regime voor bedrijven die minder dan 1800 S&O-uren maken krijgen bedrijven de keuze om al dan niet van het forfait gebruik te maken.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING